

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

OSMANY PORTO DE OLIVEIRA

Embaixadores da participação:
A difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil

VERSÃO CORRIGIDA

São Paulo
2013

OSMANY PORTO DE OLIVEIRA

Embaixadores da participação:
A difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil

Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política

Orientador: Professor Dr. Adrian Gurza Lavalle

São Paulo
2013

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo e Publicação
FICHA CATALOGRÁFICA - BIBLIOTECA FLORESTAN FERNANDES
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas

Porto de Oliveira, Osmany

Embaixadores da participação: A difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil/ Adrian Gurza Lavalle: orientador. São Paulo, 2013. 292 f.

Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

1. Difusão internacional de políticas públicas; Orçamento Participativo; Relações transnacionais; América Latina; África Subsaariana. I. Osmany Porto de Oliveira. II Título. III. Título: A difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: Osmany Porto de Oliveira

Título: Embaixadores da participação: A difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil

Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política

Aprovado em

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Para as pessoas que destinaram suas energias de vida para transformar as instituições sociais, aspirando construir um mundo com mais democracia, justiça e igualdade.

Para minha família, pelo apoio durante estes anos de pesquisa.

Agradecimentos

Um provérbio africano certa vez me ensinou que “a sabedoria é como uma árvore de Baobá, uma pessoa não consegue abraça-la sozinha”. Eu não poderia ter abraçado o projeto desta tese e chegado até aqui sem a ajuda e o carinho de muitas pessoas. Na vida acadêmica, não podemos ter medo de pedir auxílio para alcançar nossos objetivos, pois esta é a única maneira de abraçar certos tipos de árvores. O caminho para concluir esta tese foi longo e tive o privilégio de contar com bons interlocutores e passar por instituições que me ajudaram a apertar o passo e superar as barreiras mais difíceis, sem perder a qualidade da caminhada. Devo meus sinceros agradecimentos às pessoas que menciono nos próximos parágrafos. Os eventuais desacertos são de minha responsabilidade.

No Departamento de Ciência Política da USP, agradeço ao Adrian Gurza Lavalle por orientar minha pesquisa. Adrian é daqueles professores que são capazes de esquecer a passagem do tempo quando entram numa conversa de orientação com seus alunos. Tive a oportunidade de embarcar em alguns destes intermináveis papos antes de passar por minha qualificação de tese. Durante o doutorado, ele foi um leitor atento aos detalhes e fez rigorosos comentários aos rascunhos dos meus capítulos. Também recebi seu apoio em boa parte de minhas iniciativas, especialmente quando se tratava de fazer pesquisa. Adrian é um grande intelectual, com quem, afortunadamente, pude aprender muito nestes quatro anos.

Durante minha formação na USP, tive a oportunidade de ser monitor no Programa de Aperfeiçoamento ao Ensino do curso “Cidades, Políticas e Políticas Públicas” ministrado por Eduardo Marques. Não poderia deixar de agradecer ao Edu pela rica oportunidade de tê-lo acompanhado neste curso profundo e descontraído. Também avancei em meu trabalho durante o “Seminário de Pesquisa”, agradeço a Matthew Taylor, que foi responsável pelo curso, e aos colegas que me ajudaram a questionar os fundamentos de minha tese quando ela ainda estava em seus primórdios. O exame de qualificação foi uma etapa decisiva. Nesta ocasião recebi comentários construtivos de Marta Arretche e Cláudio Couto, que ajudaram a tornar meu trabalho mais maduro. Mais de uma vez tive a ocasião de conversar com Gianpaolo Baiocchi, sobre o OP, este tema que nos aproxima.

O Núcleo Democracia e Ação Coletiva do CEBRAP, liderado pelo Adrian, foi fundamental para minha pesquisa. Em diversas reuniões compartilhei minhas inseguranças e resolvi muitas dúvidas. Mais de uma vez meu trabalho foi comentado pelo Núcleo. Sou

especialmente grato aos membros e amigos que fazem do Núcleo um espaço de ponta na discussão sobre participação social: Encá Moya, Euzeneia Carlos, Hellen Guichney, Jessica Voigt, Júlia Moretto Amâncio, Leo Barone, Liza Serafim, Luciana Martins de Souza, Maira Rodrigues, Maria do Carmo Albuquerque, Monika Dowbor, Thiago Gregghi, Wagner Romão e Zé Swako.

Sempre mantive, desde minha formação de mestrado, um diálogo constante com a academia francesa. Em Paris, no IHEAL, agradeço a Yves Surel, pela confiança que teve em relação ao meu trabalho, pelas conversas no Bizuth no Boulevard Saint-Germain e suas recomendações sempre pertinentes, e a David Dumoulin, um sociólogo genial, que sempre fez comentários sutis ao meu trabalho, apontando os ângulos mais difíceis de enxergar. Também agradeço à Renée Fregosi e Stéphane Velut.

A participação em congressos acelerou o desenvolvimento do meu trabalho, pois tive a ocasião de apresentar versões preliminares da minha tese e obter retornos qualificados. Sou grato a todos que aceitaram meu trabalho nos Congressos e aqueles que se prestaram a ler meus *papers* e comentá-los: Marcelo Kunrath Silva, no II Seminário Discente no Departamento de Ciência Política; Renaud Payre, no XI Congresso da Associação Francesa de Ciência Política; Cristina Rojas, no XXII Congresso da Associação Internacional de Ciência Política. Estive em duas ocasiões no Congresso do Conselho Europeu de Investigações Sociais sobre a América Latina (CEISAL): na VI edição em 2010 e na VII em 2013. Nesta última edição, meu artigo recebeu o Prêmio Jovem Pesquisador, que foi um evento marcante na minha trajetória. Agradeço à organizadora dos Simpósios sobre democracia e participação política, Yanina Welp, e aos seus coorganizadores, Laurence Whitehead, no encontro de 2010, e Alicia Gomes, no encontro de 2013.

No Departamento de Ciência Política da USP, uma equipe alegre e dedicada torna a nossa vida de doutorando mais fácil e dinâmica. Quero registrar meu agradecimento à Rai, nossa consultora sobre todos os assuntos da pós-graduação, Márcia, Ana, Vasne e Leo. Também agradeço à Regina Celi Sant'Ana, da Secretaria de pós-graduação e Marthe Pierre no IHEAL.

Durante parte da minha pesquisa estive coletando dados em campo. Este trabalho não poderia ter sido realizado sem o acesso às instituições e o diálogo com os indivíduos que estiveram envolvidos com o processo de difusão do OP. Devo meus agradecimentos àqueles que “abriram as portas de suas casas” e me convidaram para entrar, que sentaram para conversar comigo e me doaram, além de seu tempo e o relato de suas histórias de vida, a memória em forma de documentos, aos quais por certo eu não teria tido acesso de outra

forma. Durante esta grande viagem encontrei mais de 120 pessoas em dez países diferentes só para entrevistas. Talvez elas não saibam, mas os poucos minutos que me concederam compuseram a parte mais substantiva da minha tese. Guardo comigo uma miríade de feições, vozes, histórias e lugares. A todas agradeço.

Giovanni Allegretti foi importante em meu trabalho de campo, especialmente para minha pesquisa na África e na Europa, pois facilitou o contato com muitas pessoas que me ajudaram *in loco*. Além disso, diversas de nossas conversas trouxeram inspirações estimulantes à minha tese. Yves Cabannes também me ajudou com contatos na África e no Peru. Em cada cidade recebi ajuda pontual de uma ou outra pessoa que preciso agradecer. Em Porto Alegre, a amiga Vanessa Marx, Nice Araújo, Danielly Fontoura e o pessoal do Cidade, em particular Sérgio Baierle e Marcia Tolfo. Em Belo Horizonte, Verônica Campos Salles, Maria Diana de Oliveira, Claudineia Jacinto e a Dôra Gomes. Em Recife, Adelmo Araújo e Augusto Miranda. No Equador, Coralia Barahona e Montse Ayats, em Cotacachi, Mónica Quintana e Jaime Vásquez, em Quito. No Peru, os colegas do Instituto de Estudios Peruanos foram muito importantes, agradeço especialmente Patrícia Ames e Roberto Cuenca, e Ramiro Garcia, em Villa El Salvador. Na Europa, Laia Vilademunt, Eva Garcia Chueca, na Espanha, e Cathérine Gégout, na França. Nos Estados Unidos, Tiago Peixoto e Josh Lerner. Na África, Bachir Kanouté, no Senegal, Nelson Dias, Laura Paruque e João Calenga em Maputo e Mike Makwela, na África do Sul.

Fazer uma tese de doutorado é uma maratona! Manter o foco e a alma estável não são coisas fáceis. A companhia de meus amigos me ajudou a manter a calma ao longo do percurso. Agradeço a Céline Raimbert, Elaini Silva, Francesca Cricelli, Juliana Bueno, Letícia Lopes, Luz Adriana Gonzales, Marília Ortiz, Pietro Rodrigues, Roberta Nicolette, Samuel Moura, San Romanelli, Sérgio Simoni, Thiago Nascimento e Thiago Borges. Nos últimos meses na “salinha 1” do DCP, um grupo de amigos tornaram a redação desta tese um passeio: agradeço a Aníbal Chaim, Bárbara Lopes, Cláudia Rios, Fábio Lacerda, Lucas Petroni e Raíssa Wihby. Na USP agradeço ainda a Rafael Magalhães e Flávio Pinheiro do Caeni. Na França, também sou grato aos amigos Bruno Hervé, Claudine Tomayo, Etienne Ferré, Nancy Nohile e Tati Angelini e, no IHEAL, Melina Rocha e Carla Tomazini.

Durante um semestre em 2012 fui professor substituto na Unesp no curso de Relações Internacionais do Câmpus de Franca. Aprendi muito com esta experiência. Agradeço aos amigos docentes, Augusto Zanetti, Cássio Garcia e Gabriel Cepaluni, e a todos os alunos que acompanharam minhas aulas. Agradeço também a todos os meus leitores, que corrigiram e

comentaram meus rascunhos, em particular à Veronika Paulics que revisou a versão final da tese. E ao Christian Dunker, que me escutou com paciência e me ajudou a ouvir melhor.

Durante meu doutorado contei com uma bolsa de estudos do CNPq. A pesquisa de campo e a participação em congressos foi financiada em parte com recursos do DCP da USP e da PRPG. O auxílio financeiro destas instituições foi imprescindível.

Expresso minha gratidão sobretudo à minha família. Ao meu pai, Marcius, por ter me apoiado sempre e encorajado a enfrentar os mais difíceis desafios, por ter me ajudado a manter o olhar pra frente quando as circunstâncias tentaram me empurrar para trás, e sobretudo por ter me ensinado, desde quando eu ainda era um “pingo de gente”, que a verdadeira riqueza está no espírito, uma riqueza que nos é inalienável. À minha mãe, Léa, por ter mostrado que tudo aquilo que deixa a estrada tortuosa pode ser vencido com a perseverança. Minha irmã, Lya, que conhece a vereda, sabe trilhá-la com firmeza e está sempre pronta para ajudar os outros em seus momentos mais complicados, inclusive seu bróder. Ao meu irmãozinho Pedro Henrique, por ter me resgatado do mundo da tese e me acolhido no mundo das crianças quando precisei. À Kátia, por seu esoterismo contagiante. Ao Marco, pela presença. Ao Matheus, pelas risadas. À minha avó Carminha e meu avô Aurelino, por terem me ensinado que a via da simplicidade é suficiente para ir longe e ser feliz. E à minha avó Beatriz, que me mostrou a incomensurável força do sorriso, antes de partir.

Realizar esta tese e sobretudo a pesquisa de campo não foi simples, mas tudo deu certo. Durante as minhas viagens sempre passei bem, vivi numa morada confortável em São Paulo e pude contar com boa saúde e disposição para dar conta da minha tarefa. Não poderia deixar de agradecer aos mestres, anjos e arcanjos e à Pachamama, que me protegeram e iluminaram.

Sem a presença e participação de todas estas pessoas este trabalho provavelmente não teria vindo à luz. Estou feliz em poder compartilhá-lo!

Si algún día
Ves el viento
Andate con él
Quizas llegues
A ser parte del huracán

Enver Alvarez, poeta de Cotacachi

O importante não é a casa onde moramos.
Mas onde, em nós, a casa mora

Mia Couto, escritor de Moçambique

Uma viagem de mil léguas começa com o
primeiro passo

Lao Tsé, filósofo da China antiga

RESUMO

PORTO DE OLIVEIRA, O. **Embaixadores da participação: A difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil. 2013.** 292 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

Esta tese de doutorado explora uma faceta ainda obscura nos estudos sobre a democracia e a participação, que consiste na difusão internacional de ideias e tecnologias de governança participativa. As pesquisas recentes sobre este tema têm insistido na influência de atores diversos para explicar o fenômeno da difusão, atribuindo ênfase especial às Organizações Internacionais. A indicação de modelos específicos da parte de tais instituições é frequente, como no caso do Orçamento Participativo (OP), que hoje conta com mais de 2800 experiências ao redor do globo. No entanto, seriam suficientes as orientações de instituições internacionais para explicar a difusão de ideias e tecnologias de governança participativa? Situada entre a análise de políticas públicas e o estudo das relações internacionais, a proposta da pesquisa de doutorado foi de examinar o processo de difusão do OP, por meio de metodologia qualitativa, combinando entrevistas em profundidade, observação participante e análise de documentos. O estudo foi desenvolvido a partir da análise de um caso de origem, Porto Alegre, e diversos casos de transferência na África Subsaariana e na América Latina. Os resultados de pesquisa apontam para a existência de um fluxo global, movimentos de difusão regional, como na região dos Andes, e movimentos pontuais de transferência, em que o OP se desloca de uma instituição à outra, como de Porto Alegre, no Brasil, para o município de Cotacachi, no Equador, ou ainda para Maputo, no Moçambique. Foi possível constatar que a ação de um conjunto de indivíduos foi fundamental para inserir o OP na agenda internacional, bem como para auxiliar nos processos de transferência no exterior. Uma vez que o OP se legitima no plano externo, as Organizações Internacionais passam a fazer mais diferença, pois financiam experiências, organizam oficinas de capacitação de quadros e produzem manuais de implementação. A técnica utilizada para realizar este estudo foi a do “rastreamento do processo”, que procura identificar as cadeias de mecanismos causais que afetam um determinado fenômeno. A dimensão empírica da pesquisa foi composta por fontes primárias. Para este estudo foram feitas mais de 120 entrevistas em profundidade em nove países (África do Sul, Brasil, Equador, Espanha, Estados Unidos da América, França, Moçambique, Peru, Senegal). Além disso, foi realizada observação participante em eventos internacionais e também foram coletados materiais *in loco*, como documentos oficiais, artigos da imprensa e arquivos multimídia.

Palavras-chave: Difusão internacional de políticas públicas. Orçamento Participativo. Relações transnacionais. África Subsaariana. América Latina.

ABSTRACT

PORTO DE OLIVEIRA, O. **Embassadors of participation: The international diffusion of Participatory Budgeting from Brazil.** 2013. 292 p. Thesis (PdD) – Political Science Department, Faculty of Philosophy, Letters and Human Sciences, University of São Paulo, 2013.

This thesis explores an obscure facet in studies about democracy and participation, namely the international diffusion of ideas and technologies on participatory governance. Recent researches on the topic highlight the influence of various actors to explain the diffusion phenomenon, drawing particular attention to international organizations. These institutions often recommend the use of specific models, as in the case of the Participatory Budgeting (PB), which currently accounts over 2800 experiences worldwide. Nonetheless, do recommendations from international institutions suffice to explain the transfer of ideas and technologies on participatory governance? Situated between public policy analysis and the study of international relations, this doctoral research seeks to examine the transfer of Participatory Budgeting through a qualitative methodology, combining in-depth interviews, participant observation and document analysis. This research is based on the analysis of the key case of Porto Alegre and several cases of transfer in Sub-Saharan Africa and Latin America. Research findings indicate there is a global flow, a regional diffusion, as in the Andes, and also isolated transfers, in which PB streams from one institution to another, as exemplified on the transfer from Porto Alegre, Brazil, to the municipality of Cotacachi, Ecuador, or to Maputo in Mozambique. It was found that the actions of a group of individuals were crucial to make PB part of the international agenda. These actors have also assisted to promote transfers abroad. Once Participatory Budgeting becomes legitimate abroad, international organizations play a bigger role since they finance these experiences, organize training workshops for staff and develop implementation manuals. The technique used to conduct this study was the process-tracing, which seeks to identify chains of causal mechanisms that affect a particular phenomenon. The empirical dimension of this research is composed of primary sources. For this study, over 120 in-depth interviews in nine countries (South Africa, Brazil, Ecuador, Spain, United States, France, Mozambique, Peru, Senegal) were made. Furthermore, there were participant observations in international events and the collection of materials on-site, such as official documents, press articles and multimedia files.

Keywords: International Policy Diffusion. Participatory Budgeting. Transnational Relations. Sub-Saharan Africa. Latin America.

RÉSUMÉ

PORTO DE OLIVEIRA, O. **Ambassadeurs de la participation: la diffusion internationale du Budget Participatif depuis le Brésil.** 2013. 292 p. Thèse (Doctorat) – Département de Science Politique, Faculté de Lettres, Philosophie, et Sciences Humaines, Université de São Paulo. São Paulo, 2013.

Cette thèse de doctorat explore une facette encore obscure des études sur la démocratie et la participation, qui consiste dans la diffusion internationale d'idées et technologies de gouvernance participative. Les recherches récentes sur ce thème ont insisté sur l'influence d'acteurs différents pour expliquer le phénomène de la diffusion, mettant notamment en exergue les organisations internationales. L'indication de modèles spécifiques de la part de ces institutions est fréquente, comme dans le cas du Budget Participatif (BP), qui de nos jours compte plus de 2800 expériences réparties à travers le monde. Cependant, les orientations des institutions internationales suffisent-elles à expliquer la diffusion d'idées et technologies de gouvernance participative ? Entre analyse de politiques publiques et étude des relations internationales, la proposition de cette recherche de doctorat a été d'examiner le processus de diffusion du BP, par le biais d'une méthodologie qualitative, combinant entretiens approfondis, observation participante et analyse de documents. L'étude a été développée à partir d'un cas d'origine, Porto Alegre, et différents cas de transfert en Afrique Subsaharienne et en Amérique Latine. Les résultats de recherche semblent indiquer l'existence d'un flux global, de mouvements de diffusion régionale, comme dans la région des Andes, et de mouvements ponctuels de transfert, au sein desquels le BP se déplace d'une institution à l'autre, comme de Porto Alegre, au Brésil, au municipe de Cotacachi, en Equateur, ou encore à Maputo, au Mozambique. Il a été possible de constater que l'action d'un ensemble d'individus a été fondamentale pour introduire le BP dans l'agenda international, aussi bien que pour aider les processus de transfert à l'étranger. Une fois le BP légitimé au niveau international, les organisations internationales se démarquent, car elles financent les expériences, organisent des ateliers de formation de cadres et produisent du matériel d'implantation. La technique utilisée pour réaliser cette étude a été celle du « traçage du processus », qui cherche à identifier les chaînes de mécanismes causaux qui affectent un phénomène déterminé. La dimension empirique de cette recherche se base sur des sources primaires. Pour cette étude, plus de 120 entretiens approfondis ont été réalisés dans neuf pays (Afrique du Sud, Brésil, Equateur, Espagne, Etats-Unis, France, Mozambique, Pérou et Sénégal). A cela s'ajoutent le recours à l'observation participante lors d'événements internationaux, ainsi que la collecte de matériaux *in situ*, comme des documents officiels, articles de presse et archives multimédia.

Mots-clés : Diffusion internationale de politiques publiques. Budget Participatif. Relations transnationales. Afrique Subsaharienne. Amérique Latine.

Sumário

Prólogo	16
PRIMEIRA PARTE: As dinâmicas	19
Capítulo I.....	20
Introdução: Acessando a difusão internacional do Orçamento Participativo	20
1.1.1. Entre difusão e transferência (internacional) de políticas públicas.....	24
1.1.2. A dimensão internacional do OP na literatura	26
1.1.3. A difusão do OP na literatura brasileira	30
1.2. O argumento central	32
1.3 O foco no processo político transnacional	34
1.4 Estratégia de pesquisa	35
1.5 A narrativa e a organização da tese	40
Capítulo II:	42
As dinâmicas do processo de difusão: instituições, indivíduos e mecanismos.....	42
2.1 O conceito de Orçamento Participativo: o objeto em circulação	43
2.2 A conceituação da difusão de políticas públicas	44
2.2.1. Um movimento circular	46
2.2.2 A difusão e suas regiões	47
2.2.3 As transferências: deslocamentos pontuais	47
2.3 Atores e espaços nos processos de difusão	47
2.3.1 Instituições internacionais	48
2.3.2 Instituições subnacionais.....	49
2.3.3 Os espaços transnacionais da circulação	50
2.4 A dimensão dos indivíduos nos processos de circulação internacional de políticas públicas	51
2.5. Os mecanismos causais	54
SEGUNDA PARTE: O processo	59
Capítulo III.....	60
Embaixadores da participação: A internacionalização do Orçamento Participativo ..	60
3.1 A gênese dos processos participativos	62
3.1.1. Porto Alegre	62
3.1.2 Belo Horizonte	66
3.1.3. Recife	67
3.2 A ação internacional e o OP de Porto Alegre	71
3.2.1 A construção das relações internacionais.....	71
3.2.2. A confluência entre captação de recursos e rastreamento internacional.....	73
3.2.3. A organização de eventos.....	76
3.2.4 Efeitos da mudança política	78
3.3 Belo Horizonte e Recife: a internacionalização tardia	79
3.3.1. Belo Horizonte e as relações internacionais.....	80
3.3.2. A fenda deixada por Porto Alegre.....	82
3.3.3. Os eventos: Belo Horizonte entre o Brasil e a França.....	84
3.3.4. Recife: “o melhor OP do mundo”	85
Conclusão	88

Capítulo IV.....	91
Promovendo conexões transnacionais: As redes da democracia participativa	91
Introdução	91
4.1. Democratizar Radicalmente a Democracia: a rede	94
4.1.1. A Rede DRD e o OP na França.....	94
4.1.2. Saint-Denis e as transferências na região parisiense.....	102
4.2. O FAL: à encruzilhada	106
4.2.1. A evolução do FAL sob a liderança de Porto Alegre.....	107
4.2.2. Um encontro diferente dos outros	113
Conclusão.....	115
 Capítulo V	 120
A cascata: Do ponto de virada à difusão massiva	120
Introdução	120
5.1. O ponto de virada e a institucionalização do “espírito de Porto Alegre”	122
5.2. O transbordamento: as Organizações Internacionais e a difusão massiva	128
5.2.1. A ONU e o Programa de Gestão Urbana para a América Latina e Caribe	128
5.2.2. Estreitando os laços entre América Latina e Europa: O programa URB-AL	135
5.2.3. O Banco Mundial em ação: recomendar, avaliar e promover.....	140
Conclusão.....	150
 TERCEIRA PARTE: Trajetórias e efeitos.....	 154
Capítulo VI.....	155
Mosaicos da participação: O OP na América Andina e a transferência em escala nacional	155
Introdução	155
6.1. Da “Villa” ao Estado: a ambição nacional do OP no Peru	157
6.1.1. Villa El Salvador: ocupação, autogestão e resistência no deserto de Lima	158
6.1.2. A transferência do OP de Porto Alegre.....	161
6.1.3. Villa El Salvador e a transferência em escala: a criação da lei nacional	166
6.2. Santa Ana de Cotacachi: o OP Multiétnico e Pluricultural	170
6.2.1. Uma geração de políticos indígenas e a institucionalização da governança participativa.....	171
6.2.2. A transferência do modelo entre reivindicação social, vontade política e cooperação internacional.....	174
6.2.3. A constitucionalização do OP: a transferência em escala nacional no Equador..	181
 Capítulo VII	 186
Introdução	186
7.1. A difusão regional do OP na África Subsaariana:	189
7.1.1 O estado do OP na África Subsaariana	189
7.1.2. O Africités como porta de entrada	191
7.1.3. A cooperação internacional: construir as instituições a partir dos territórios	197
7.1.4. Catalisadores da difusão: de Dacar a Harare, passando por Yaoundé	200
7.2 Quatro casos de transferências pontuais	204
7.2.1. Fissel	204
7.2.2 Ampasy Nahampoana	205
7.2.3 Maputo	207
7.2.4 Makhado.....	209
Conclusão.....	212

Capítulo VIII	215
O desembarque na América: limites, conquistas e desafios para o estudo da difusão internacional do OP	215
Introdução	215
8.1 Limites da pesquisa sobre a difusão internacional: clivagens, conceitos e teorias	218
8.2 Conquistas da pesquisa em relação à difusão e ao OP	220
8.2.1 Um estudo em níveis: local, regional e global	220
8.2.2 Dois tipos de agência: entre indivíduos e instituições.....	221
8.2.3 Mecanismos recorrentes	223
8.3 Próximos passos de pesquisa	225
 Epílogo: A estrela da participação?.....	228
 Apêndice A: A investigação de um campo transnacional em ciência política e relações internacionais	231
a. Ir aonde o vento levar: a pesquisa de campo	232
b. A entrada em campo: espaços, atores, instituições	234
c. Além da conversa fiada: a entrevista como técnica de pesquisa	235
Apêndice B: Notas de Campo na África Subsaariana.....	239
Apêndice C: Lista de entrevistas.....	242
Apêndice D: Banco de documentos	247
Apêndice E: Banco de imagens.....	257
Apêndice F: Lista de artigos de imprensa sobre questões internacionais em Porto Alegre.....	267
 Referências	270

Prólogo

Esta tese foi concebida entre São Paulo e Paris. A ideia de pesquisar a difusão internacional do Orçamento Participativo, remonta aos tempos de meu mestrado feito entre 2006 e 2008. Após ter concluído minha graduação em Relações Internacionais na Universidade de Bolonha na Itália, iniciei os estudos de mestrado no Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine, o IHEAL, em Paris. Na França me surpreendi ao saber que em Saint-Denis, uma cidade na periferia parisiense, havia uma política de participação proveniente do Brasil, o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Era, para mim, um fato insólito, pois não sabia de muitas políticas públicas brasileiras implementadas na Europa. Intrigado, decidi dedicar meu mestrado a este tema. Estava para começar minha primeira experiência com pesquisa, mas não tinha ideia alguma sobre como fazê-la. Coursava uma disciplina chamada “Acteurs internationaux et transnationaux” e foi numa conversa de corredor com meu professor, David Dumoulin, que o projeto ganhou força. Mostrei a ele um plano de trabalho feito em duas páginas, que trazia uma comparação sistemática entre Porto Alegre e Saint-Denis e concluía com uma seção que procurava explicar o que havia levado o OP do Brasil para a França. Era um rabisco confuso, devo dizer, como em geral são os nossos primeiros esboços de pesquisa.

Diante do meu rabisco, a reação dele foi simples “interessante, mas por que você não explora mais a questão da transferência?”. Na época ainda não havia quase nada escrito sobre a difusão internacional do Orçamento Participativo. Precisei montar uma estratégia de pesquisa e desenvolver técnicas de análise para entender a difusão sem muitas referências. Não sabia se iria dar certo, mas tinha uma pequena convicção de que meu estudo preencheria um hiato nesse campo de estudos. Da pesquisa feita no mestrado, decidi me lançar numa empreitada mais ambiciosa e ampliar seu porte com um projeto de doutorado. O objetivo era estudar um conjunto de casos internacionais de difusão e fazer um doutoramento em regime de cotutela internacional de tese. Meu doutorado iniciou no IHEAL em 2008, sob a orientação de Yves Surel, especialista da área de políticas públicas. Um ano depois o projeto foi continuado no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, onde fui aprovado no processo seletivo e do qual recebi uma bolsa de estudos do CNPq. Em minha

entrevista de seleção conheci o professor Adrian Gurza Lavalle, que assumiu a orientação da minha pesquisa.

A formação no Departamento de Ciência Política da USP, com as diversas disciplinas, os Seminários, o Programa de Aperfeiçoamento ao Ensino e as escolas de verão da International Political Science Association realizadas no câmpus da USP, permitiu uma intensa imersão na ciência política. O acúmulo de conhecimento ajudou a desenvolver um referencial teórico para uma tese na área. Tive a sorte de fazer parte do Núcleo Democracia e Ação Coletiva no CEBRAP, um grupo de estudos de referência sobre a participação social, após ter sido introduzido pelo Adrian. As discussões no CEBRAP levaram meu pensamento ainda mais longe.

Passei os últimos anos viajando para diversos lugares das Américas, Europa e África fazendo entrevistas, fotografando, coletando obsessivamente documentos, folhetos, artigos de jornais, boletins, “santinhos”, folders, e diversos papeis sobre o Orçamento Participativo. Constituí um campo transnacional. Acumulei mais de 120 entrevistas, um punhado de gigabytes de documentos e algumas caixas de arquivos. Segui os rastros da trajetória internacional do Orçamento Participativo, na grande expectativa de entender seu percurso e explicar seu movimento. Procurei combinar recursos institucionais e pessoais para realizar esta empreitada. Usei minhas economias e milhas de companhias aéreas, alojei-me na casa de amigos – por vezes no sofá de amigos de amigos –, obtive recursos do Departamento de Ciência Política da USP, da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e do IHEAL e usufruí da taxa de bancada da bolsa do CNPq. Recebi apoio familiar, sendo fundamentais a ajuda e confiança de meu pai. Fiz meu máximo para associar todos os meus esforços e poder levar a cabo este projeto.

Desde 2009 participei de diversos congressos de associações internacionais na área de ciências políticas, relações internacionais e ciências sociais no Brasil e no exterior. A cada congresso, minha pesquisa foi se aperfeiçoando e meu trabalho ganhando mais ânimo. Meu eixo prioritário de diálogo se estabeleceu com a França, onde estive diversas vezes. Apresentei trabalhos em quatro congressos internacionais em Paris, Bordeaux, Toulouse e Estrasburgo e também ofereci uma conferência no IHEAL, na Sorbonne Nouvelle. Foi um constante e intenso movimento de vai-e-vem entre São Paulo e Paris.

Esta tese deveria ter sido defendida em sistema de cotutela internacional. A Université de la Sorbonne Nouvelle assinou um convênio com a Universidade de São Paulo para esta finalidade. Infelizmente, o Plano de Trabalho que eu havia proposto não foi aprovado pela

Câmara de Normas da USP, a despeito de várias modificações, mais de cinco solicitações de reavaliação e diversas cartas de apoio escritas pelos meus orientadores no Brasil e na França. Com o plano de trabalho recusado, a defesa da tese em cotutela foi inviabilizada. Apesar da cotutela não ter sido alcançada, a participação neste processo de burocracia internacional, com idas e vindas entre secretarias nas duas instituições, foram de grande valia para mim, pois entendi melhor o funcionamento das instituições universitárias e o quanto estas precisam ser aperfeiçoadas para poder acompanhar os novos processos de cooperação internacional. Espero que no futuro estas relações possam ser mais dinâmicas, de modo a avivar seus frutos pedagógicos, ao invés de dispersar tempo e energia nos entraves da burocracia. O que permanece é que a coorientação sempre existiu, bem como minha afiliação a ambas instituições. A formalização da mesma, por meio da ratificação de um protocolo, é um mero detalhe institucional sem efeitos sobre a relação intelectual que foi estabelecida.

Mais de seis anos se passaram desde que iniciei a meu envolvimento com o estudo da difusão internacional. Esta questão aos poucos se instalou no centro de minha trajetória intelectual. No início do doutoramento foi publicado meu primeiro livro, em 2010, sob o título *Le transfert d'un modèle de démocratie participative: paradiplomatie entre Porto Alegre e Saint-Denis*. À medida que avançava na pesquisa, fui me fascinando cada vez mais pelos passos do Orçamento Participativo, uma viagem impressionante. Queria abraçar este fenômeno. Escrevi esta tese em diversos espaços. Além do meu ambiente de trabalho em casa, boa parte do texto foi redigido na “Sala 1” do Departamento de Ciência Política da USP – no prédio do meio da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humana – que foi a morada desta tese. O IHEAL foi uma segunda casa. Pedacos diversos foram elaborados em saguões de aeroportos, cafés e bibliotecas por aí. Os *Embaixadores da Participação* é a continuação de *Le transfert d'un modèle de démocratie participative*. Esta tese é o fruto de um longo trabalho, que não reflete somente a minha experiência como pesquisador, mas também minha circulação internacional.

São Paulo,
Novembro de 2013

PRIMEIRA PARTE: As dinâmicas

Capítulo I

Introdução: Acessando a difusão internacional do Orçamento Participativo

1.1 O problema da difusão internacional de políticas públicas

Numa ensolarada semana ao início de dezembro em 2012 ocorreu em Dacar, capital do Senegal, o Africités, o maior evento regional para as coletividades locais na África. Havia mais de cinco mil participantes e incontáveis programas de trabalho. Dentre as sessões previstas ganhou destaque uma mesa de diálogo entre a África e a América Latina. A sessão foi mediada por Jean Pierre Elong Mbassy, Secretário Geral da divisão africana da associação internacional Cidades e Governos Locais Unidos, a CGLUA. O tema era o Orçamento Participativo (OP) e estavam presentes Yves Cabannes, professor da University College London e um dos maiores conhecedores do OP, bem como Bachir Kanouté e Jules Dumas, técnicos de ONGs regionais especializados em OP na África. Durante a sessão foram realizadas diversas exposições de experiências latino-americanas e africanas. Interviram os representantes das redes argentina e brasileira de OP, a secretária de relações internacionais da Prefeitura de Porto Alegre, a prefeita de Yaoundé – 5, nos Camarões, e uma representante de uma comunidade rural do Madagascar. A sessão foi selada com a assinatura de um protocolo de cooperação internacional entre os municípios de Porto Alegre e Yaoundé – 5, na presença da Embaixadora do Brasil no Senegal, marcando o início de uma cooperação em matéria de participação social entre dois governos subnacionais de países do Sul (*cf.* nota de campo e imagem, respectivamente nos Apêndices B e E). Em 2012, o OP havia se consolidado na América Latina e se alastrava rapidamente pela África Subsaariana.

Acessar a difusão internacional não é uma tarefa simples. Significa fazer grandes deslocamentos para entrar em campos insólitos, permeados por múltiplas interações entre

atores de diversas origens geográficas e culturais. O parágrafo acima que introduz este capítulo revela, ao expor um fragmento do processo de difusão internacional do Orçamento Participativo (OP), a complexidade do fenômeno diante do qual o pesquisador se coloca e se insere. Explicar este processo é o desafio proposto nesta tese.

Os estudos sobre a difusão têm se tornado cada vez mais frequentes nos últimos anos na área de ciência política e relações internacionais. Nos dias atuais, em que a globalização se faz cada vez mais intensa, as ideias, modelos, instituições e práticas sociais em geral fluem de um território ao outro com mais facilidade que outrora. A disseminação tem produzido políticas públicas semelhantes em contextos diferentes e, concomitantemente, gerado inovações a partir da associação de elementos que provêm de origens distintas. A literatura recente, no âmbito dos movimentos sociais e a democracia, tem insistido na importância de integrar a análise da difusão para compreender os fenômenos sociais e políticos contemporâneos (SIMMONS; GARRETT; DOBBIN, 2008; GIVAN; ROBERTS; SOULE, 2010).

As pesquisas internacionais na área da ciência política e relações internacionais já avançaram bastante no debate, ao passo que no Brasil a difusão como campo de pesquisa ainda dá timidamente seus primeiros passos.¹ Apesar do lento desenvolvimento nacional, o Brasil se tornou um “exportador” de ideias e modelos políticos, bem como de políticas públicas, como é o caso do objeto empírico desta tese, o Orçamento Participativo (OP), e também de outras políticas sociais, como a Bolsa Família, por exemplo.²

Analisar a difusão internacional tampouco é uma tarefa simples. Trata-se de um problema complexo, que envolve múltiplos níveis e dimensões. Ao pesquisador que se coloca diante do fenômeno surge um amplo conjunto de questões iniciais. Não há uma ordem preestabelecida de perguntas a serem postas, mas a primeira talvez seja onde começa e onde termina a difusão. Efetivamente, vivemos em um constante processo de fusão e difusão. Por um lado, realizar uma genealogia das políticas de governança participativa poderia significar retornar à Grécia antiga e observar os momentos pontuais em sua história em que foram incorporados elementos de inovação. Por outro lado, no caminho da difusão pode haver um movimento de fluxo e outro de refluxo. No primeiro, diferentes entidades políticas adotam um

¹ O problema é apontado por Farah (2008), que fez uma revisão da literatura sobre o tema. Entre as produções destacam-se Melo (2004), Paulics (2006) e Coelho (2009), mas a produção no campo ainda é incipiente.

² A célebre revista *The Economist* publicou matérias a respeito do sucesso da Bolsa Família, bem como das políticas de governança participativa brasileiras, ver em particular: <http://www.economist.com/node/16690887> e <http://www.economist.com/news/international/21574454-internet-helps-politicians-listen-better-their-electors-if-they-want-processing>. Consultados em outubro de 2013.

elemento, como o governo representativo ou eleições livres. O contrário ocorre quando os países deixam de ter eleições livres e os governantes passam a ser eleitos por colégios eleitorais, transitando entre democracia, anocracia e autocracia, por exemplo.

É possível conceber a existência de um movimento circular de fluxo e refluxo, bem como de inovação e reinvenção nos processos de difusão internacional. Há portanto uma fronteira temporal e espacial a ser colocada para analisar o fenômeno.

Em seguida, é preciso entender a difusão do quê, ou seja, quais são os objetos que estão circulando ao redor do globo e se transferindo de uma experiência à outra. Cabe delimitar os elementos que são absorvidos em um determinado sistema político a partir de uma experiência prévia provinda de alhures. No âmbito das políticas públicas, existem múltiplas dimensões como a das ideias, modelos, instituições, dispositivos normativos, técnicas, tecnologias, princípios, e assim por diante. Para obter uma compreensão fina do processo é pertinente distinguir os objetos em circulação em categorias diferentes.

A difusão internacional não ocorre necessariamente de forma livre. São processos permeados por agentes em interação em diferentes espaços ao longo do qual entidades de diferentes naturezas operam em seu caminho, estimulando o fenômeno. Identificar os atores, as instituições e os espaços de interação é um elemento importante para entender a difusão internacional. Do ponto de vista dos atores cabe questionar ainda as razões da ação, seja no ato de promoção ou de adoção de uma política pública. Mais: é importante entender quando um determinado tipo de ator conta mais do que outro para que uma política pública seja adotada. É oportuno questionar quando os indivíduos fazem a diferença ou quando são as instituições que pesam mais nos processos de adoção.

O fluxo da difusão internacional envolve um conjunto de forças e ocorre em diferentes escalas. Um tema caro à ciência política contemporânea é a dimensão dos mecanismos causais, ou seja, a microdimensão que conecta entidades e processos causais capazes de produzir efeitos significativos nos resultados de um determinado fenômeno. Identificar os mecanismos causais que geram determinados resultados de interesse para o pesquisador e observar regularidades nos processos tem sido uma preocupação emergente na área de estudo. Por fim, a difusão internacional de políticas públicas implica um fluxo de elementos de natureza política em diferentes níveis (global, regional e local) e instituições (o Estado, as Organizações Internacionais, os governos subnacionais, ONGs, etc.).

Acessar a difusão internacional significa reconhecer este conjunto de problemas, entender os diferentes fluxos, identificar os atores, observar as relações que se estabelecem entre eles para tentar compreender o processo. Estas questões estão implícitas no quadro traçado no relato de campo que abre este capítulo. Este foi o desafio que esta tese se propôs.

Esta tese situa-se na área da ciência política, cuja metodologia de análise é de natureza qualitativa. A pesquisa envolveu ampla investigação de campo com missões de coleta de material *in loco* em diversos países de diferentes continentes. Pesquisas desta natureza ainda são raras no Brasil. O trabalho desenvolvido amalgama a análise de políticas públicas³ e o estudo das relações internacionais, integrando contribuições teóricas e conceituais de ambas as disciplinas. Este enfoque se inspira dos aportes, franceses, trazidos por Petiteville e Smith (2005) e, brasileiros, Milani e Pinheiro (2013) e Soares de Lima (2013), cujas propostas aproximam esses dois campos de pesquisa. Nesta tese foram combinadas um conjunto de técnicas de investigação que pudessem ajudar a oferecer respostas a esse conjunto de preocupações mencionados nos parágrafos anteriores, que compõem uma abordagem multifacetada da difusão internacional, cujo objeto é a inovação democrática que, aparentemente, é a que alcançou maior repercussão no planeta nos últimos anos: o Orçamento Participativo.

O principal argumento defendido nesta tese é o de que no processo de difusão global do OP um conjunto de indivíduos, em particular de autoridades locais brasileiras, exerceram um papel crucial. A partir do momento em que o OP obteve reconhecimento no mundo afora, as instituições internacionais passaram a se tornar influentes atores no processo de difusão. A tese defende portanto o papel da agência individual e da agência institucional nos processos de difusão internacional de políticas públicas, em geral, e do OP, em particular. Este capítulo introdutório apresenta o debate sobre a difusão e a transferência na literatura, o objeto de análise desta tese, e em seguida a discussão sobre o OP e sua internacionalização no campo de estudos no Brasil, o objeto empírico desta tese. Após uma concisa apresentação da literatura, são introduzidos o argumento central, a tese, e seus argumentos pontuais. Em seguida, o leitor encontrará uma seção que foca o processo transnacional e, outra, sobre a estratégia de pesquisa da tese. Por fim, são apresentadas a narrativa adotada nesta tese e a organização do texto.

³ Entendido em sua acepção mais abrangente, a saber, tudo aquilo que um ator do governo decide fazer ou deixar de fazer, ou melhor, aquilo que os estudos sobre as políticas públicas em sua vertente francesa entendem pelo “Estado em ação” (Muller, 1985; Marques, 2013).

1.1.1. Entre difusão e transferência (internacional) de políticas públicas

A literatura sobre a difusão e a transferência de políticas públicas (respectivamente *policy diffusion* e *policy transfer*) abrange especialmente campos como a sociologia, ciência política e relações internacionais. A leitura da produção realizada neste campo de pesquisa permite distinguir um conjunto de elementos presentes nos estudos: o objeto empírico (a democracia, repertórios de ação, paradigmas macroeconômicos, etc.), a variável analisada (independente, o processo, ou dependente, o resultado), as diferentes abordagens (cognitiva, dos atores, dos mecanismos, etc.) e estratégias metodológicas (qualitativa, quantitativa ou mista).

Há uma barreira a ser superada no campo, marcado pela diversidade terminológica que provoca confusão. De fato, difusão e transferência são ora sinônimos, ora hiperônimos, ao passo que as evidências encontradas nas literaturas apontam para uma polissemia, no sentido de que ambos são utilizados para indicar fenômenos próximos ou, até mesmo, semelhantes, mas nem sempre idênticos.⁴ Nesta tese, para simplificar a narrativa, adota-se o termo “difusão” quando houver referência à adoção coletiva de uma política pública, ao passo que o termo “transferência” coincide com um movimento singular, como será descrito no próximo capítulo.

Os primeiros vestígios de uma preocupação com o tema na ciência política,⁵ surgem no final dos anos 1960, especialmente da parte de Jack Walker (1969), que inspirando-se nos estudos sobre a difusão de inovações, investiga a velocidade e os padrões espaciais da adoção de serviços e programas nos municípios dos Estados Unidos de seu tempo. Nos anos 1980, surgem obras de impacto preocupadas com o fenômeno da difusão de ideias e modelos políticos e econômicos. São exemplos a tese de Peter Hall (1989) acerca do poder político das ideias econômicas em seu estudo sobre a difusão do Keynesianismo entre os países e a teoria

⁴ A polissemia é ainda mais ampla: uma seleção realizada por Elkins e Simmons (2005; p. 37) apontou um conjunto de termos associados ao fenômeno como resultado (isomorfismo, convergência, ondas, homofilia, homogeneidade) e outros ao processo de difusão (contágio, autocorrelação espacial, efeito demonstração, imitação, mimica, emulação, *bandwagoning*, transferência, problema de galton, cascatas).

⁵ Na sociologia Tarde e na antropologia Malinowski remetem essa preocupação a um momento muito mais longínquo.

dos múltiplos fluxos escrita por John Kingdon (1995). Ambas levam em consideração a dimensão das ideias para estudar a formação da agenda de políticas públicas.⁶

Os processos de democratização ocorridos entre os anos 1980 e 1990 foram relevantes para abrir o caminho às pesquisas sobre a difusão, em particular com o trabalho pioneiro de Laurence Whitehead (1988), que procura entender a dimensão internacional presente nos processos de transição à democracia na América Latina. Por seu turno, Samuel Huntington (1991) em *The Third Wave*, procura definir as causas, os objetos, momentos e os fluxos da democratização.⁷ A difusão de modelos eleitorais – oriundos das transições que ocorreram após o fim do bloco soviético nos países do leste Europeu – também foram objeto de estudo (BUNCE; WOLCHIK, 2010) e deram continuidade a esse campo de pesquisa.

A análise da difusão pode relacionar a variável independente, ou seja, o processo, à variável dependente, isto é, o resultado (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 8). Há ainda estudos que se concentram em uma ou outra variável. O paradigma neo-institucionalista, sobretudo em sua vertente sociológica, apresentou preocupação em relação aos processos que levam as organizações a se assemelharem em sua dimensão burocrática, denominados de isomorfismos institucionais (DIMAGGIO; POWELL, 1983). No campo da política comparada, os estudos sobre a convergência procuravam entender as causas da adoção de políticas públicas semelhantes em estados diferentes. Em grandes linhas, as pesquisas se dedicavam a entender as razões que induziam países a abandonarem suas próprias orientações em matéria de políticas públicas e a seguirem rumo a uma direção comum (BENNETT, 1991; ROSE, 1991), como por exemplo a adoção de reformas setoriais preconcebidas.

O campo de estudos da difusão foi ampliado com os aportes da sociologia das relações internacionais. A difusão internacional de normas foi um objeto de destaque. O ciclo de vida das normas foi interpretado por Finnemore e Sikkink (1998) como um processo dividido em três fases: gênese, aceitação internacional ou “cascata de normas” e transferência interna. Influenciados pelo legado bourdieusiano, Yves Dezalay e Briant Garth (2003) procuraram entender como elites latino-americanas de quatro países importaram e exportaram tecnologias jurídicas, a partir da circulação entre prestigiadas universidades americanas e as altas instituições de seus países, num processo que leva à reforma do Estado. Ambas pesquisas se concentraram no processo de difusão e analisaram dois níveis, nacional e internacional, de forma imbricada.

⁶ Vale notar que John Kingdon se inspira em Walker, em *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Cf. Kingdon, 1995, nota de rodapé n. 8, p. 16.

⁷ A obra de Huntington *The Third Wave* em especial teve forte impacto no campo por introduzir a ideia de que os processos de democratização ocorrem em ondas e também não estão imunes ao refluxo autoritário.

O campo da difusão é dividido por distintas formas de abordar o fenômeno. Há estudos como Weyland (2007) que consideram a psicologia cognitiva dos atores como fundamento da adoção.⁸ Outros insistem na influência de diversos atores, coletivos ou individuais, como elemento explicativo da difusão, ou seja, enfatizam o papel exercido por instituições (nacionais ou internacionais), partidos políticos, redes de *advocacy*, ONG, entre outros. Cabe notar também que na literatura há distinção entre os diferentes atores participando da difusão, como os empreendedores (FINNEMORE; SIKKINK, 2008, p. 895), mediadores (GIVAN; ROBERTS; SOULE, 2010, p.12) e os adotantes (MCADAM; RUCHT, 1993, p. 56).

A presente tese de doutorado insere-se nos estudos sobre a difusão de ideias, políticas públicas e movimentos sociais. O estudo faz parte de uma nova geração de pesquisas sobre a difusão da democracia e a inovação democrática. Com efeito, por um lado, a participação social está se tornando um elemento⁹ que vem sendo incorporado nas Constituições contemporâneas. No caso do Equador e na República Dominicana, o OP se tornou um princípio constitucional.¹⁰ Por outro lado, um conjunto de países democráticos realiza um movimento de aprofundamento de suas instâncias, aprimorando e inovando com dispositivos de participação social. Há ainda países não democráticos, implementando o OP a partir de seus governos subnacionais, construindo, desta forma, suas instituições de democracia “de baixo para cima”, como é o caso de Madagascar e China.

Os avanços consolidados no campo de pesquisa da difusão serviram de inspiração para elaborar uma abordagem própria de análise do OP, uma vez que a literatura específica sobre esta política de governança participativa carecia de uma estrutura teórica idônea para realizar esta tarefa.

1.1.2. A dimensão internacional do OP na literatura

O OP é um dos objetos que mais tem suscitado pesquisas dentre os diversos temas de participação social nos assuntos públicos.¹¹ O campo tornou-se tão especializado que não

⁸ São exemplos a escolha racional, racionalidade limitada e psicologia cognitiva.

⁹ Robert A. Dahl trata de garantias institucionais em sua obra *Poliarquia*, 2005, p. 26.

¹⁰ A coletânea *Caleidoscopio de la Innovación Democrática en América Latina*, organizada por Yanina Welp e Laurence Whitehead (2011) apresenta mais de um capítulo sobre a difusão de elementos de aprofundamento democrático na região.

¹¹ Há diversas variações na literatura para designar o campo de estudos, como democracia participativa,

somente gerou literatura própria, mas também produziu especialistas, chamados vulgarmente de “orçamentólogos” por aqueles que integram a área. Vale distinguir diferentes literaturas sobre o OP. Existem as obras políticas, os escritos técnicos e a literatura produzida na academia. Há ainda publicações híbridas que combinam autores políticos, técnicos e acadêmicos. Esta seção não oferece uma análise de toda a produção, mas apresenta sobretudo a literatura produzida no campo acadêmico, de modo a mostrar a inserção desta tese no campo do objeto analisado.

É preciso reconhecer que a difusão internacional do OP também se deve à tradução e à circulação dos documentos, que são importantes vetores para as transferências de ideias e conhecimento (BOURDIEU, 1989).¹² Os relatórios e manuais produzidos pela ONU – Habitat, especialmente os do Programa de Gestão Urbana, o Documento Base do Programa URB-AL e os livros do Banco Mundial foram relevantes fontes de informação técnica. Um conjunto de obras produzidas na academia se tornaram clássicas, como o livro de Rebecca Abers (2000),¹³ Santos (2002) e Gret e Sintomer (2003), e serviram como fonte de inspiração, para intelectuais e ativistas, bem como de legitimação da experiência. O exemplo por excelência dessa dinâmica presente entre literatura e disseminação de ideias e conhecimento é de cunho político. Trata-se do livro de Genro e Souza (1997), que foi traduzido em diversas línguas e lançado em muitos países pelos autores.¹⁴

Na academia, a produção sobre o tema avançou muito nos últimos anos, tratando o OP a partir de importantes perspectivas e consolidando denso material heurístico. Há escritos que têm caráter normativo, salientando os efeitos positivos do dispositivo, como Santos (2003), que sugere o OP como um modelo alternativo dito “contra-hegemônico”, idôneo para ampliar o cânone democrático. Outros autores se dedicaram a tratar temas pontuais da ciência política a partir das experiências de OP, ao estudar a relação entre desenho institucional e aprofundamento democrático, questionando os efeitos dos espaços de participação na democratização da gestão pública (EVANS; 2003; FUNG; WRIGHT, 2001; LUBAMBO; COÊLHO; MELO, 2005).

governança participativa, participação cidadã, instituições participativas, espaços de participação, etc. Por convenção foi adotado para simplificar a leitura o termo “participação social”.

¹² Esta faceta da difusão não será tratada em particular nesta tese, ainda que o autor reconheça sua importância.

¹³ Em intervenção realizada na II Conferência sobre o OP nos Estados Unidos em Chicago, Daniel Schugurenski afirmou que a introdução do OP no Canadá se deve em boa medida à apresentação do livro já mencionado de Rebecca Abers.

¹⁴ Será apresentado no Capítulo IV a importância do livro de Genro e Souza no processo de ingresso do OP na França, e no Capítulo V no Banco Mundial.

Os estudos de caso são inúmeros (ABERS, 2001; AVRITZER, 2002; 2003; BAIOCCHI, 2005; ROMÃO, 2011), a maior parte produzida sobre o OP de Porto Alegre, e consideram o OP a partir de prismas diversos. Leonardo Avritzer (2002), em particular, procura mostrar como a existência prévia de práticas de participação na sociedade contribui para êxitos positivos na implementação de espaços participativos. A partir de uma longa investigação de campo, Gianpaolo Baiocchi (2005) produz uma etnografia do OP a partir das associações presentes no processo. Fruto de sua pesquisa de doutorado, Wagner Romão (2011) observa o perfil dos Conselheiros, atentando a uma particularidade importante que consiste na percepção dos OPs como uma extensão da sociedade política.

As comparações e estudos regionais na América Latina e na Europa trouxeram elementos para entender os modelos em vigência. O estudo de Benjamin Goldfrank (2011) compara três cidades, Caracas, Montevideu e Porto Alegre, buscando entender que elementos levam ao fracasso e sucesso das experiências em casos de democracia participativa introduzidas por gestões de esquerda, como o OP. Mais ambicioso foi o projeto de Yves Sintomer e seus colaboradores (SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2008), que desenvolveram um estudo sobre o OP em uma dezena de países na Europa.

O tema da difusão internacional do OP foi incorporado na literatura de forma lenta, com estudos muito pontuais que aumentaram recentemente, a despeito de sua ampla adoção desde o ano 2000. Giovanni Allegretti e Carsten Herzberg publicaram em 2004 um artigo pioneiro intitulado “El Retorno de las Carabelas”, defendendo essencialmente que a aprendizagem mútua nos processos de cooperação internacional havia permitido que modelos alternativos de democracia e participação social desenvolvidos no Sul migrassem para os países europeus, configurando assim o “retorno das caravelas”.

Na França, Yves Cabannes (2006) publicou um artigo que percorria os caminhos do OP em diferentes países da América Latina, apontando os atores que haviam contribuído para a adoção do OP em cada país. Diana Burgos Vigna (2006) se dedicou a uma análise pontual da transferência do OP no Peru. Um estudo de caso realizado pelo autor desta tese foi dedicado especificamente ao tema da transferência, defendendo o argumento de que o OP teria sido transferido de Porto Alegre a Saint-Denis, na periferia de Paris, por duas razões complementares: a aspiração do município de se projetar internacionalmente e de criar um vínculo mais estreito com a população local (PORTO DE OLIVEIRA, 2010). A questão também foi colocada por Marie-Hélène Bacqué e Yves Sintomer (2010) numa antologia de artigos de diversos autores europeus, que explorava a gênese e a adaptação dos modelos de

OP em diferentes países da Europa, rastreando as diversas influências que haviam recebido os modelos de OP do velho continente.

O primeiro levantamento das experiências internacionais de OP foi lançado em 2010¹⁵ em uma publicação técnica pela agência alemã “Service Agency Communities in One World” assinado por Yves Sintomer, Carsten Herzberg e Giovanni Allegretti. A primeira versão do estudo divulgou entre 795 a 1.469, que na versão atualizada a ser publicada em 2013 estimou 2.788 casos distribuídos nos diversos cantos do globo.¹⁶ Naquele momento, os autores, todavia, não defendem um argumento claro sobre o processo de difusão. Dois anos mais tarde, em dezembro de 2012, Brian Wampler co-editou um número da revista “Journal of Public Deliberation” com o título “The Spread of Participatory Budgeting Across the Globe: Adoption, Adaptation, and Impacts” integrando estudos de caso de diferentes regiões. A publicação mais recente sobre o tema é a coletânea *A esperança democrática* organizada por Nelson Dias (2013), que apresenta diferentes dinâmicas do OP em artigos assinados por mais de 40 autores do mundo todo.¹⁷

A despeito da progressiva evolução do tema na literatura internacional ainda não há um argumento preciso sobre o processo de difusão do OP e tampouco um estudo que se dedique exclusivamente a este problema. Por seu turno, na literatura brasileira as comparações internacionais ainda são poucas. A difusão internacional ainda não foi objeto de estudo até a presente data. Nesse contexto, analisar a difusão do OP no início desta pesquisa significou ingressar num campo de informações muito precárias. Esta tese procura dar um passo adiante nesta literatura, no Brasil, bem como na produção internacional e oferecer ao campo informações detalhadas sobre as origens da difusão do OP a partir do Brasil e seus determinantes para a disseminação massiva, bem como os padrões de transferência local.

¹⁵ A versão em português foi publicada em 2012.

¹⁶ Não se sabe com precisão quais critérios os autores utilizam para considerar no universo dos OPs no mundo aquelas experiências que aparecem no levantamento. A definição é restritiva e normativa, uma vez que leva em conta somente experiências consideradas pelos autores como “genuínas” de OP. Ainda que confusa, trata-se do melhor levantamento disponível até o momento.

¹⁷ O livro de Nelson Dias conta com uma versão adaptada do Capítulo VII desta tese, sobre a difusão do OP na África.

1.1.3. A difusão do OP na literatura brasileira

É frequente que livros e artigos exponham, logo nos primeiros parágrafos de introdução, o destaque internacional do OP valorizando a experiência. Na maioria dos casos são notas introdutórias ou prelúdios que mencionam a difusão internacional do OP. Por vezes são simples menções aos prêmios que o OP recebeu, às cidades que o replicaram, ao sucesso da experiência e sua dimensão inovadora e às organizações que incentivam sua adoção. Em outros casos, há atribuições causais ao êxito internacional do OP, que não são exploradas e, tampouco, explicadas em profundidade. Uma observação destes parágrafos pode oferecer pistas importantes sobre como os diferentes autores percebem ou, melhor, a quais causas é atribuída a difusão internacional do OP.

Se tomarmos como referência a literatura da última década, podemos identificar um conjunto de associações causais sobre a disseminação do OP: as redes transnacionais, ONGs, a importação de outros governos, a promoção realizada por Organizações Internacionais, eventos e a mídia internacional. As explicações por vezes encontram-se associadas umas às outras. Foi levantado um conjunto de autores que estabelecem associações causais a este respeito para destacar como este elemento se encontra na literatura nacional.

Na obra *Democratizar radicalmente a democracia*, Boaventura de Souza Santos afirma que já desde a década de 1990 havia um movimento articulado entre Porto Alegre e Montevideu para promover o OP no contexto das cidades do Mercosul. Eventos internacionais foram elementos que, de acordo com o autor, favoreceram o sucesso da experiência. Neste mesmo sentido entende-se que também o Fórum Social Mundial (FSM) influenciou a evolução do movimento internacional do OP.

Os autores Adalmir Marquetti e Geraldo Campos (2003) reconhecem o FSM como um marco na difusão do OP na América Latina e a Europa. Com efeito, o OP se tornou uma vitrine de Porto Alegre durante o grande encontro internacional dos movimentos sociais. Organizações internacionais, como ONU, Banco Mundial e União Europeia, também fazem parte das causas que explicam a disseminação do OP na literatura. Roberto Pires (2008, p. 55) insiste exclusivamente neste elemento.

Outra forma de apresentar o movimento de difusão do OP é a partir de seu ponto de chegada. Leonardo Avritzer insistiu na capacidade do OP de inspirar outros governos locais. Não há exercício de agência neste sentido da cidade de Porto Alegre, mas infere-se do excerto

citado no quadro 1.1, que as outras cidades na América Latina e na Europa teriam se inspirado do modelo de Porto Alegre ao desenhar seus dispositivos de governança participativa.

Autor	Associação Causal	Excerto do original
Santos (2002)	Eventos, Redes de cidades	“Durante a década de 1990, Porto Alegre organizou diversas conferências internacionais sobre gestão democrática e, em conjunto com Montevideú (onde está sendo desenvolvida uma inovação de governo local semelhante), lidera um movimento a favor da introdução de instituições de orçamento participativo nas 'Mercocidades' ” (SANTOS, 2002, p. 460, grifo nosso).
Marquetti; Campos (2008)	Evento – FSM, Partidos de esquerda	“O OP também apresentou enorme capacidade de difusão no Brasil e no exterior. Implementado em Porto Alegre após a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições municipais de 1989, ele transcendeu rapidamente os limites da cidade. Nos anos 1990, na medida em que o PT e os demais partidos de esquerda ganhavam eleições municipais, o número de cidades com OP aumentava rapidamente no Brasil. A partir do final da década de 1990 e da realização dos Fóruns Sociais Mundiais em Porto Alegre, ocorreu a expansão para países da América Latina e da Europa”. (MARQUETTI; CAMPOS, 2008, p. 14, grifo nosso).
Pires (2008)	Organizações internacionais (União Europeia, ONU, Banco Mundial)	“O OP vem despertando interesse de diversas agências multilaterais e de cooperação internacional – como a Organização das Nações Unidas (ONU) (Programa de Assentamentos Humanos das Nações Unidas – Habitat -, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud – e Programa de Gestão Urbana das Nações Unidas – PGU), o Banco Mundial e a Comissão Europeia (Programa de Cooperação Urbana e Regional da Comissão Europeia entre cidades da União Europeia e da América Latina – URB-AL) -, que o consideram uma das inovações mais significativas com vistas à ampliação da participação dos cidadãos na formulação de políticas públicas e a um melhor desempenho de governos locais. Essas organizações têm incentivado explicitamente a disseminação do OP para todo o mundo como <i>best practice</i> ou como instrumento de boa governança urbana” (PIRES, 2008, p. 55, grifo nosso).
Avritzer (2002)	Inspiração, importação	“O Orçamento Participativo (OP) é a experiência de participação local mais discutida no Brasil. Identificado com o governo do Partido dos Trabalhadores na cidade de Porto Alegre (1989-2002), o OP ultrapassou em muito essa dimensão tornando-se uma forma de participação local presente em 103 municípios no Brasil; a partir daí, passou também a inspirar diversas formas de participação internacional. Experiências de participação em Montevideú, Córdoba e Saint-Dennis [sic] (França) reivindicaram a sua similaridade com a assim chamada experiência de Porto Alegre (AVRITZER, 2002, p. 13, grifo nosso).
Navarro (2002)	Causas complexas – Especialistas, Imprensa internacional, Prêmios, Eventos, Organizações internacionais	“São situações [visitas de estrangeiros à Porto Alegre e eventos internacionais sobre o OP] que reafirmam o enorme e indiscutível sucesso do Orçamento Participativo de Porto Alegre, elevando a cidade à notoriedade internacional (...). Para tanto, contribuíram não apenas a divulgação realizada por estudiosos, peças governamentais propagandísticas , mas também o crescimento da difusão superficial de algo irreal, embora em prestigiosos ambientes. A título meramente ilustrativo, a página eletrônica do influyente jornal espanhol El País , de Madrid, em seu dossiê interno 'El movimiento de resistencia global', inclui um verbete intitulado 'Porto Alegre' (...). Especialmente a partir de meados da década passada, ou talvez mais precisamente, a partir de 1995/1996, esta experiência (...) passou a obter crescente reconhecimento e prestígio. Aqueles anos não são aleatórios, pois recortam alguns marcos mais decisivos na história do OP porto-alegrense, um deles de ampla repercussão, enquanto os demais representam episódios cuja importância seria evidenciada posteriormente. No primeiro caso, o fato de Porto Alegre ter tal inovação reconhecida no âmbito da conferência internacional 'Habitat II' (junho de 1996), realizada na Turquia, que premiou iniciativas de gestão municipal e, ao laurear a cidade , lançou a experiência do OP em ambientes internacionais, particularmente aqueles situados na órbita do chamado sistema das Nações Unidas'. Outro evento referência no ano seguinte, foi o seminário 'Descentralização na América Latina: inovações e implicações para as políticas públicas' , patrocinado pelo Banco Mundial e realizado em Caracas, no qual esta instituição multilateral, pela primeira vez, reconheceu a existência da iniciativa porto-alegrense e procurou reconhecê-la, posteriormente, difundindo-a, entre seus mecanismos de divulgação internos (...) o peso institucional do Banco Mundial facilitou enormemente a difusão de tal mecanismo de participação” (NAVARRO, 2002, p. 90-92, grifo nosso)

Quadro 1.1: Causas da difusão apontadas pela literatura brasileira

Há ainda autores como Zander Navarro que apontam para um conjunto complexo de causas para explicar a difusão do OP. De acordo com este último, a mídia internacional, especialistas do campo acadêmico, eventos e Organizações Internacionais como um todo contribuíram, cada um a seu modo, para a disseminação do OP (NAVARRO, 2002, p. 90-92). Consideramos os excertos encontrados como simples associações causais, pois carecem de aprofundamento e tratamento sistemático enquanto problema de pesquisa, justamente por ter mera função ilustrativa nos textos. A presente tese busca oferecer uma contribuição no sentido de aprofundar e abordar enquanto problema de pesquisa o processo de difusão do OP desde o início da internacionalização até os dias atuais, percorrendo um conjunto de casos distribuídos na América Latina, África Subsaariana e Europa. A partir da pesquisa empírica, foi possível elaborar um argumento completo que apresente o movimento de circulação internacional do OP.

1.2. O argumento central

A pesquisa encontrou diferentes dinâmicas e mecanismos operando no processo de difusão internacional do OP. A entrada deste dispositivo na agenda internacional e sua difusão não é um mero acaso e tampouco pode ser reduzido à promoção realizada nos últimos anos por Organizações Internacionais, como ONU, Banco Mundial e União Europeia. O argumento central proposto nesta tese defende que a interação entre indivíduos e instituições (nacionais e internacionais) foi uma condição necessária para engendrar um processo de legitimação e circulação do OP, que alcançou em um determinado momento – denominado “ponto de virada” – tamanho reconhecimento, que foi considerado uma política pública indispensável para cidades modernas.

Pode-se constatar a existência de pelo menos três momentos distintos entre a origem do OP em Porto Alegre e sua difusão internacional. No momento da gênese do OP em Porto Alegre, não se sabia que ela se tornaria uma “estrela da participação”. Um primeiro marco, do que se pode denominar sua escalada internacional foi o prêmio concedido pela ONU em 1996 em Istambul durante a segunda conferência da UN-Habitat. O sucesso com o prêmio todavia não é suficiente para inserir o OP de Porto Alegre na agenda internacional.

É somente com a realização dos primeiros Fóruns Sociais Mundiais (FSM), a partir de

2001, que o OP passa a fazer parte da agenda internacional. Os FSMs não somente dão visibilidade ao OP, mas também lançam este dispositivo como a “esperança de um outro mundo possível”, pela via da democracia, servindo como vitrine e espaço de encontro para aqueles que estavam engajados em processos de aprofundamento democrático. As redes transnacionais também desempenham um papel importante tanto por conectar indivíduos de diversos países em torno do OP, como por exercer pressão ao assumir esta política de governança participativa como causa própria.

Processo de Circulação Internacional				
Ano	1989	1990-2000	Janeiro 2001-2003	2003-2013
Etapas	Origem	Legitimação	Ponto de Virada	Transbordamento/ Difusão Massiva
Elementos	Porto Alegre (POA)	1. UN-Habitat II (1996); 2. Le Monde Diplomatique (1998); 3. Seminário Internacional da Democracia Participativa (1999); 4. World Development Report - Banco Mundial (2000)	Fórum Social Mundial	Cerca de 2500 casos (Sintomer, Herzberg e Alegretti, 2013)

Quadro 1.2: O processo de circulação internacional

A partir desse ponto, Organizações Internacionais como ONU, União Europeia e Banco Mundial passam a promover o OP de maneira mais direta e intensa, financiando experiências e transferências, além de produzir conhecimento sobre o assunto. As transferências de OP se multiplicam, produzindo um movimento intenso de difusão, em que o OP “transborda” para diversos governos locais no mundo todo, bem como para as instituições mencionadas. O movimento de difusão se inicia na América Latina e na Europa e, em seguida, alcança a África Subsaariana. Nos dias atuais o OP também está presente em diversos municípios de países da Ásia e em alguns governos locais na América do Norte.

Concomitantemente ao macroprocesso de difusão internacional, houve processos de difusão regional heterogêneos. Duas dinâmicas de difusão foram encontradas. A primeira segue um movimento “de baixo para cima”, com forte protagonismo de atores locais. Ou seja, a difusão iniciou-se com experiências emblemáticas locais e a partir destas experiências alcançou o Estado e contagiou a região. Este é o caso da América Andina. Uma outra dinâmica identificada consiste num movimento diverso, em que a difusão é influenciada por um conjunto de atores externos, que operam regionalmente contribuindo para a difusão do OP

dentro do Estado. Ambos movimentos são permeados por atores locais e internacionais. No caso dos Andes, os atores internos têm maior peso do que os internacionais, ao passo que na África Subsaariana, os atores internacionais são decisivos em detrimento dos atores internos.

A região da América Andina, o Peru e o Equador em particular, seguem um movimento “trampolim” em que são desenvolvidas inicialmente fortes experiências locais e, a partir destas, ocorre um movimento de ascensão em escala nacional. O Peru é um líder na região, quando em 2003 criou uma lei inovadora sobre o OP, incentivando os municípios de todo o país a implementar o dispositivo. e, assim, houve um aumento paulatino no número de municípios que implementavam o OP. O Equador seguiu o Peru ao emular a lei, mas deu um passo adiante, introduzindo o OP em sua Constituição promulgada em 2008.

A África Subsaariana percorre um movimento contrário. Há casos pioneiros de OP, mas a ação externa é um elemento importante – em certos casos indispensável – na coordenação da emergência das experiências, sobretudo da parte das agências de cooperação internacional. A presença de especialistas regionais é crucial, pois estes servem de catalisadores, no sentido de aceleradores da difusão, e também de formadores de novos técnicos, uma vez que circulam por todo o subcontinente, oferecendo treinamento e capacitação em OP. A cooperação internacional é quem financia os projetos, sendo que o Banco Mundial está envolvido em boa parte dos casos. Ademais, a África Subsaariana é um território fértil para a associação entre inovação tecnológica e OP.

A difusão do OP foi engendrada, portanto, a partir da combinação de um conjunto de fluxos e da trama de interações entre indivíduos e instituições internacionais. Foram identificados ainda mecanismos que facilitaram sua difusão. Ao longo do processo, e à medida que o OP foi se internacionalizando e circulando entre as diferentes regiões do globo, constituiu-se um grupo de indivíduos especializados, que são capazes de oferecer formação técnica e promover o dispositivo no plano local e internacional. Surgiu um movimento de ação coletiva transnacional que, nessa tese, foram denominados “Embaixadores do Orçamento Participativo”, verdadeiros militantes sem fronteiras.

1.3 O foco no processo político transnacional

A **difusão internacional** é o fenômeno analisado nesta tese, sendo o **Orçamento Participativo** o objeto empírico do estudo. A prioridade analítica foi estabelecida no processo

de difusão e não na gênese do OP ou nos efeitos provocados pelos fluxos internacionais. A literatura na área de análise de políticas públicas (SABATIER, 2007) e dos movimentos sociais transnacionais (DELLA PORTA; TARROW, 2004; MILANI; LANIADO, 2007) tem insistido na dimensão processual para a compreensão de fenômenos políticos. Acessar o fenômeno a partir de sua dimensão processual significa que não são analisados seus resultados em si (SCHLAGER, 2007, p. 293). Em outras palavras não interessa a esta pesquisa explicar os produtos, em termos de sucesso ou fracasso do OP, mas simplesmente entender o fluxo de circulação internacional e os mecanismos que facilitaram sua adoção em diferentes governos e em três regiões do mundo.

O foco desta pesquisa foi, portanto, o processo transnacional de difusão, considerando as relações estabelecidas entre os indivíduos e as instituições que operaram as diversas transferências, bem como os mecanismos que facilitaram as mesmas. Procurou-se identificar e apresentar o desdobramento das ações ao longo do tempo e os eventos que foram cruciais para o fluxo do OP.

Entender o componente transnacional dos processos políticos revela-se importante ao permitir identificar relações que têm influência sobre as políticas públicas, mas que não são levadas em consideração a partir dos estudos internistas, que só consideram as relações que são observáveis dentro da fronteira do Estado. A recomposição do processo de difusão foi traçada a partir da dimensão transnacional do OP, ou seja, aquilo que está em um espaço intermediário entre o local e o internacional. Isto não significa dizer que as dimensões internas não tenham sido consideradas, mas que estas serão levadas em conta em menor profundidade, no que se refere ao foco analítico da tese, e não serão analisadas em si.

A gênese e os resultados das experiências foram utilizados simplesmente como suporte para a compreensão do processo. Não foram estudadas a eficácia, a participação dos atores, o desenho institucional, e a dimensão da representação no dispositivo.

1.4 Estratégia de pesquisa

Como pesquisar a difusão global do OP? Apesar do campo sobre a difusão ter produzido muita literatura, há poucos trabalhos que informam sobre como a difusão pode ser analisada. Uma parte da literatura é quantitativa (BERRY; BERRY, 2007; SIMMONS; GARRET; DOBBIN, 2010; DE FRANCESCO, 2013). Estas pesquisas, todavia, não

contribuem para a análise de um fenômeno cujos dados quantificados, além de escassos, nem sempre são confiáveis. Durante os primeiros anos deste doutorado foi estudado o melhor caminho para compreender a difusão internacional do OP. Constituiu-se então uma estratégia de pesquisa plural, estruturada a partir de metodologia qualitativa, capaz de compreender a difusão em suas diferentes escalas local, regional e global.

A estratégia de pesquisa foi desenhada a partir de um estudo de caso no sentido dado por John Gerring (2004, p. 342), isto é, como estudo intensivo de um fenômeno (a difusão internacional) que pode servir para entender uma classe mais ampla de fenômenos semelhantes. A pesquisa analítica foi desenvolvida a partir das técnicas de análise do processo (GEORGE; BENNETT, 2005; HALL, 2006; TILLY, 1997).¹⁸ Procura-se identificar as cadeias causais que conduzem à difusão internacional. Realizar uma tarefa deste porte para o objeto de estudo desta tese requereu uma enorme quantidade de informação. A pesquisa empírica foi inspirada pelo aporte da abordagem francesa das políticas públicas, em particular na vertente exposta por Patrick Hassenteufel, para ele, a análise dos “operadores das transferências necessita estudar os lugares e espaços de interação (fóruns, colóquios, seminários, reuniões, etc.) no seio dos quais os atores transnacionais vão difundir seus conceitos, estando em contato com outros atores nacionais. A observação direta e/ou participante é um aporte importante (HASSENTEUFEL, 2005, p. 128).¹⁹

O desenho da pesquisa para entender o processo difusão internacional do OP foi elaborado em três frentes. A primeira frente foi o rastreamento o processo geral de difusão e em seguida a identificação das principais etapas deste movimento. Foram definidas três grandes etapas da difusão internacional do OP: a internacionalização, a legitimação e a difusão massiva. A internacionalização consiste na “saída” do OP do Brasil, a legitimação diz respeito ao seu processo de reconhecimento internacional e a difusão massiva trata da adoção por um vasto conjunto de governos. A segunda frente foi selecionar unidades e subunidades representativas do fenômeno que pudessem servir para compreender a difusão. Vale notar que as etapas dizem respeito ao processo, ao passo que as unidades e subunidades dizem respeito

¹⁸ As técnicas de análise do processo apresentam diferenças sutis. Esta tese integrou elementos de cada uma destas, que foram denominadas de modo distinto por cada autor, sendo que George e Bennett (2005) elaboraram a noção de “rastreamento do processo”, Peter Hall (2006) definiu a “análise sistemática do processo” e Charles Tilly (1997) trata em geral de “comparação macro-histórica”, cujo foco insiste nas dimensões processuais.

¹⁹ Do original em francês “opérateurs de transferts nécessite d’étudier les lieux et les espaces d’interaction (forums, colloques, séminaires, réunions, etc.) au sein desquels les acteurs transnationaux vont diffuser leurs conceptions, en étant en contact avec des acteurs nationaux. Là encore l’observation directe et/ou participante est d’un apport important” (Hassenteufel, 2005, 128).

às escalas da difusão no sentido espacial, uma unidade corresponde à América Andina, suas subunidades são o Peru e Villa El Salvador. A terceira e última frente foi analisar os processos de difusão regional e das transferências pontuais, ou seja, da “chegada” do OP alhures.

A metodologia de pesquisa é essencialmente qualitativa. A escassez de informações internacionais confiáveis sobre o OP ainda limita a possibilidade de análises de natureza quantitativa para a compreensão do fenômeno da difusão internacional. As análises qualitativas, por seu turno, também são afetadas pela pouca qualidade e quantidade de informações disponíveis a respeito das experiências de Orçamento Participativo no Brasil e mais acentuadamente em nível internacional. Efetivamente, os estudos de caso sobre o OP se concentram em “bons casos”, como Porto Alegre e Belo Horizonte no Brasil. Há ainda um grande vazio em termos de estudos sobre experiências de fracasso do OP e de documentos a respeito destes casos. Até mesmo Recife, que é uma capital, carece de estudos consistentes sobre sua experiência de OP e, com a mudança no governo em 2013, o acesso à documentação antiga se tornou mais difícil.

No que diz respeito às experiências internacionais, a América Andina conta com um conjunto de estudos acadêmicos sobre suas experiências, mas pouco internacionalizado e que requer pesquisa bibliográfica *in loco*. Outra parte da produção é técnica, ou seja, são relatórios feitos por Organizações Internacionais. No que diz respeito à África Subsaariana a bibliografia é quase inexistente. Aumenta ainda a dificuldade de obter informações o fato de os territórios em que o OP é desenvolvido serem de difícil acesso. O primeiro livro do Banco Mundial divulgando experiências de OP na África Subsaariana foi publicado em 2007, o Relatório do GIZ sobre as experiências de OP no mundo, que conta com uma seção sobre a região, circulou a partir do final de 2010. A obra *Esperança democrática* organizada por Nelson Dias, que conta com artigos sobre as experiências na África francófona, em particular, e subsaariana, em geral, foi publicada somente em junho de 2013, para o qual o autor desta tese contribuiu com um capítulo.

A volatilidade das experiências, que na maior parte dos casos depende do executivo para serem mantidas, também dificultou a tarefa do pesquisador. Com efeito, as experiências de OP emergem e eclipsam, muitas vezes de acordo com os ciclos eleitorais próprios a cada país. Os documentos, por seu turno, muitas vezes são difíceis de ser recuperados depois que o OP deixa de existir.

As informações sobre as instituições que permearam o processo também não foram simples de ser obtidas. O Programa de Gestão Urbana para a América Latina e o Caribe, da ONU, foi fechado em 2004, a rede Democratizar Radicalmente a Democracia encerrou suas atividades ao final dos anos 2000. Os quadros técnicos do Banco Mundial, em sua maioria, estão alocados na sede em Washington, outros são consultores e trabalham em seus países de origem, na África, América Latina e Europa. Para coletar informações suficientes para produzir este estudo foi indispensável o deslocamento a diversos municípios em três regiões do mundo, como pode ser observado na Tabela 2. Mais de uma vez foram recebidas doações de documentos dos entrevistados e suas instituições para poder obter o material necessário para completar a investigação.

Para compreender a primeira etapa do processo de difusão, selecionamos no Brasil três capitais em que o OP foi internacionalizado, Porto Alegre, a matriz, Belo Horizonte e Recife. A partir da justaposição destas três cidades foi possível identificar os elementos que fizeram a diferença para que Porto Alegre se tornasse o grade ícone ou a “estrela” da participação. O processo de legitimação internacional foi estudado a partir de três instituições internacionais, ONU, Banco Mundial e União Europeia, e duas redes transnacionais, Rede Democratizar Radicalmente a Democracia e a Rede Fórum das Autoridades Locais pela Inclusão Social e Democracia Participativa.

Em seguida, para entender a difusão massiva, selecionamos duas regiões, a América Andina e a África Subsaariana em que o OP teve ampla adoção. Na América Andina foram estudados dois países em que o OP foi transferido com abrangência escala nacional, o Equador e o Peru e experiências exemplares de transferência, respectivamente, Cotacachi, neste, e Villa El Salvador, naquele país. A África Subsaariana foi analisada como região em si, na qual quatro casos provenientes da África francófona e anglófona foram analisados: Ampassy Nahampoana (Madagascar), Fissel (Senegal), Makhado (África do Sul) e Maputo (Moçambique).

Esta tese foi realizada com limitados recursos financeiros. O campo foi acessado a partir de diversas missões de pesquisa *in loco* ocorridas desde 2009, com o suporte de material coletado anteriormente, entre 2007 e 2008, em Paris e Porto Alegre, para pesquisa de mestrado sobre o mesmo tema. A natureza desta tese, cujo enfoque estava concentrado na dimensão internacional, acumulou um denso material a partir de fontes primárias, o que ainda era inédito no campo de pesquisa. As informações a respeito da pesquisa de campo encontram-se em detalhe nos Apêndices A e B desta tese.

As missões de campo serviram para recolher três tipos de informações, que compõem a principal fonte utilizada para esta tese. Foram realizadas mais de 120 entrevistas em profundidade, de duração média de uma hora. Em campo, foram coletados documentos oficiais, artigos de imprensa e materiais diversos (como panfletos, folders, informativos, etc.). A observação participante foi realizada em plenárias e assembleias pontuais do OP, bem como reuniões das Organizações da Sociedade Civil (OSC), por um lado, e em diversos eventos internacionais (Fórum das Autoridades Locais, 2009; Fórum Social Mundial, 2009; Observatório Internacional da Democracia Participativa, 2008, 2012; Metropolis, 2012; Africités, 2012; II Encontro Anual sobre o Orçamento Participativo nos Estados Unidos, 2013). A literatura secundária constituiu uma fonte complementar, mas não prioritária para a elaboração da tese.

Missões de pesquisa de campo por Região	País/Cidades	Período
América Latina (Brasil)	Belém	2009
	Porto Alegre	2011
	Belo Horizonte	2013
	Recife	2013
América Latina (Andes)	Equador: Quito, Cotacachi.	2012
	Peru: Lima	2013
África Subsaariana	Moçambique: Maputo	2012
	África do Sul: Johannesburgo	2012
	Senegal: Dacar	2012
Europa	Espanha: Madrid, Barcelona.	2012
	França: Saint-Denis, Paris.	2012
Estados Unidos	Washington	2013
	Chicago	
	Nova Iorque	

Quadro 1.3: Deslocamentos para pesquisa de campo.

Os processos de difusão e transferência foram rastreados e reconstruídos essencialmente a partir das fontes primárias. O material coletado variou de acordo com o campo e a disponibilidade de acesso aos documentos e realização de entrevistas. A técnica da saturação (BLEICH; PEKKANEN, 2013, p. 97), ou seja, de explorar um caso até o momento em que as informações passassem a se repetir e as novidades se tornassem cada vez mais difíceis de ser obtidas, foi utilizada em todos as missões de campo. Todavia, há casos que possuem maior densidade em relação aos outros, em função da disponibilidade de

informação. O campo para a pesquisa na África Subsaariana, a título ilustrativo, foi o mais difícil de ser realizado. Os deslocamentos na África são mais complexos, bem como o acesso à informação e a realização de entrevistas. Além disso, o campo é mais custoso e envolve riscos, dependendo de onde a informação tenha que ser coletada. Já o campo no Brasil foi mais fácil de ser realizado, uma vez que se trata do contexto em que a tese foi produzida e também por ser o país de origem do pesquisador.

As evidências obtidas em tais fontes foram sistematicamente confrontadas com outras fontes – sejam depoimentos orais ou documentos escritos – por meio da técnica da triangulação (GALLAGHER, 2013, p. 114). Esta técnica permitiu, por um lado, assegurar a consistência factual das evidências apresentadas pelos entrevistados e, por outro, enriquecer de detalhes as informações encontradas a partir dos documentos, levando-nos sempre a pistas que tornavam as descobertas desta tese cada vez mais e mais profundas. A reconstrução do processo está narrada em três partes, dividida em dois capítulos teóricos, cinco capítulos empíricos e um capítulo conclusivo. A tese ainda apresenta um breve epílogo e três apêndices, nos quais constam a descrição metodológica, a lista de entrevistas e um banco de imagens.

1.5 A narrativa e a organização da tese

A difusão do OP consiste num processo amplo e complexo que caracteriza as relações internacionais e as políticas públicas contemporâneas. O material coletado ao longo desses seis anos de pesquisa em diversos países permitiu o acúmulo de densas informações, a partir de fontes primárias. A opção foi escrever uma tese concisa, cujo foco fosse o processo de difusão internacional do OP. De fato, o texto não apresenta descrições contextuais detalhadas a respeito de cada município, país, região. As evidências primárias constituem a principal fonte de informação desta tese. O leitor encontrará poucas passagens extraídas de fontes secundárias, uma vez que, tratando-se de um trabalho inédito, a proposta foi reconstruir o processo a partir de material coletado e composto diretamente pelo autor.

A narrativa faz uma descrição processual da difusão do OP. Neste movimento, apresentam-se os indivíduos e instituições que participaram do fenômeno, os espaços em que operaram, as formas de atuação e os mecanismos que intervieram na difusão. Foram inseridos

excertos muito pontuais das entrevistas. As entrevistas citadas e alguns dos documentos estão originariamente em quatro idiomas diferentes (português, espanhol, francês e inglês). Para facilitar a leitura o autor realizou traduções livres de todas as citações em língua estrangeira para o português, conservando a versão original em nota de rodapé. Algumas das entrevistas são citações anônimas, esta opção foi adotada para preservar a identidade dos autores de modo a protegê-los, assegurando a confidencialidade de seus depoimentos.

O capítulo seguinte é teórico e conceitual. São apresentados os conceitos desenvolvidos para a compreensão do processo de difusão utilizados nesta tese. Em um primeiro momento são diferenciados os principais movimentos do processo em: circulação, difusão e transferência. Em seguida são apresentadas as diversas instituições que influenciam a difusão. Passa-se então à apresentação das categorias elaboradas para a análise dos atores individuais e, por fim, são elencados os mecanismos que operam ao longo do processo.

O terceiro capítulo abre a parte empírica da tese. Trata-se da parte que descreve o macroprocesso de difusão. A trajetória internacional de Porto Alegre é apresentada junto a outros dois casos, Belo Horizonte e Recife. Esta é a gênese do processo de difusão. Em seguida, o quarto capítulo dedica-se exclusivamente à análise de duas redes transnacionais, em particular, que atuam no processo. O quinto capítulo encerra a segunda parte em que se analisa o momento no qual o OP ganha legitimidade internacional e passa a se disseminar massivamente. Neste capítulo são analisadas quatro instituições internacionais: FSM, ONU, União Europeia e Banco Mundial.

A última parte traz dois capítulos regionais e uma conclusão, que apresenta o desfecho do movimento de difusão internacional do OP. O sexto capítulo explora a adoção do OP de Porto Alegre em Villa El Salvador e sua transferência em escala nacional no Peru e realiza o mesmo movimento para Cotacachi no Equador. O sétimo capítulo descreve a difusão na região da África Subsaariana. O último capítulo revisita os elementos centrais desta tese, oferece novos caminhos para próximas pesquisas e propõe uma leitura sobre o significado da difusão massiva do OP e seus possíveis cenários para o futuro. Os elementos pós-textuais são compostos por um Epílogo e um conjunto de Apêndices. No epílogo são apresentadas considerações sintéticas sobre o princípio da inclusão da participação no orçamento público nos dias atuais. Os apêndices, por fim, servem de suporte para a argumentação dos diversos capítulos da tese. São seis apêndices: o primeiro é metodológico, o segundo traz um relato das notas de campo, o terceiro contém a lista de entrevistados, o quarto consiste em um sucinto banco de documentos, o quinto é um banco de imagens e o sexto é um banco de excertos de periódicos publicados sobre a dimensão internacional do OP de Porto Alegre.

Capítulo II:

As dinâmicas do processo de difusão: instituições, indivíduos e mecanismos

Introdução

As experiências de OP estão se multiplicando progressivamente. É possível distinguir dois movimentos neste processo. Pode-se observar novas ondas de adoção, bem como movimentos de abandono. Além disso são diversos os elementos que circulam entre as experiências de OP, de modo que há um efeito da difusão que produz cópias, emulações, sínteses e híbridos. Uma vez constatados estes fluxos dos OPs no mundo e posto o objeto de pesquisa como a circulação do dispositivo, a primeira dificuldade que surge é responder uma simples questão: como entender as dinâmicas do processo de difusão internacional do OP? Este capítulo propõe uma abordagem que permita apreender a complexa trama de fluxos e relações que compõem e continua compondo este processo. Na física, a dinâmica constitui um campo da mecânica que estuda um movimento e suas relações com as forças que o produzem. Esta também é a proposta desta tese de doutorado, na medida em que procuramos entender as diferentes escalas da circulação do OP, seus atores e mecanismos.

O presente capítulo tem duas dimensões, é teórico e conceitual. Os conceitos estão no âmago da pesquisa qualitativa, constituindo um campo polissêmico, permeado por disputas entre autores e correntes de pensamento, muitas vezes envolvendo certo grau de normatividade. Os estudos sobre as democracias, em geral, e sobre a participação social, em particular, são exemplares a este respeito. O campo da difusão tampouco escapa a esta dinâmica.²⁰ Ao longo deste capítulo serão apresentados diversos conceitos.

²⁰ Com efeito, em relação ao primeiro campo de estudos, podemos citar a título ilustrativo duas clássicas, por um lado, *Poliarquia* (2005, p. 27) de Robert Alan Dahl, que identifica para um amplo conjunto de requisitos para as democracias. Por outro lado, há concepções mais restritas que são capazes de abarcar maior número de casos, como a definição de Joseph Alois Schumpeter, que concebe a democracia como “um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva

A primeira seção apresenta o conceito de OP, ao passo que a segunda trata da circulação internacional e suas variações. A terceira seção introduz os diversos atores e espaços presentes no processo de circulação. A quarta seção conceitua os indivíduos e a última seção introduz um conjunto de mecanismos identificados ao longo do processo.

2.1 O conceito de Orçamento Participativo: o objeto em circulação

O universo dos OPs é amplo e heterogêneo. É possível encontrar variações de ao menos seis naturezas nas experiências. São diferenças em termos de intensidade, escala, dispositivos normativos, técnica, tecnologia e ideia. Existem, por exemplo, dispositivos que são deliberativos, ao passo que outros são meramente consultivos. Certas práticas são realizadas em âmbito municipal, ao passo que outras se aplicam ao nível estadual, regional ou provincial, isto é, uma escala acima do município. Há casos em que o OP foi regulamentado por lei, alguns que possuem regimento interno e outros que não. São inúmeras as combinações em matéria de técnica nos OPs, no que diz respeito à metodologia da participação (cíclica, micro-local, central, representativa, etc.), à forma da participação (presencial, telefônica ou digital) e ao *savoir-faire* administrativo utilizado. Muitas experiências têm utilizado, adicionalmente, Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) nos processos participativos.

Além das dimensões concretas do OP há uma dimensão abstrata. Trata-se da dimensão da ideia, entendida no sentido da literatura de políticas públicas (HALL, 1993; HOWLETT, 2000; MAJONE, 1996; ROSE, 1991; PALIER; SUREL, 2005), ou seja, como princípios, crenças, visões de mundo, etc. Nesta categoria pode ser incluída também a dimensão do projeto político (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006) levado a cabo por aqueles que defendem e promovem o OP. Efetivamente, se OP nasceu da confluência de ideias de movimentos sociais e do governo da Frente Popular do PT em Porto Alegre, este dispositivo de participação foi apropriado por diversas indivíduos, partidos e instituições. Nos dias atuais o OP é utilizado para defender ideais de natureza distinta. Isto significa que o OP pode ser defendido como um dispositivo de transformação social ou como instrumento técnico de gestão idôneo para assegurar uma “boa governança” no âmbito da administração pública.

pelos votos do eleitor em sua obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1942).

A definição proposta nesta tese é uma definição minimalista de OP, no sentido de que considera o dispositivo como **uma política pública destinada a incluir a sociedade no processo de alocação do orçamento público**. Esta forma de entender o OP permite incluir e percorrer a difusão em um número de casos heterogêneos espalhados em três continentes estudados. O objetivo desta definição é portanto analítica e positiva, excluindo propósitos normativos. O minimalismo conceitual serve para melhor compreender o abrangente processo de circulação internacional do OP.

2.2 A conceituação da difusão de políticas públicas

As definições de difusão estabelecidas na literatura são distintas e se concentram no processo, nas causas ou na dimensão comunicativa do fenômeno. Nesta seção, integramos elementos de três definições encontradas nos estudos da difusão e transferência.

Os estudos sobre a transferência de políticas públicas de Dolowitz e Marsh, se inspiraram em uma série de estudos acerca da aprendizagem e da convergência, gerados no início dos anos 1990 (BENNETT, 1991; ROSE, 1991) e desenvolveram seu conceito centrado na dimensão do processo. O estudo clássico de Everett Rogers (2003) sobre a difusão de inovações, define o fenômeno a partir da comunicação que é estabelecida com os adotantes e as mensagens que circulam neste fluxo.²¹ A definição proposta por Rogers é uma das mais adotadas pela literatura. No âmbito específico da difusão das democracias e economias de mercado, Simmons, Dobbin e Garrett (2008) concebem o fenômeno a partir das condições que influenciam os adotantes. O quadro a seguir apresenta as três definições.

²¹ Everett Rogers desenvolveu um estudo sobre a difusão de inovações, publicado pela primeira vez em 1962, que foi reeditado diversas vezes, tornando-se um clássico na área.

Autor(es)	Definição
Dolowitz e Marsh,	o processo por meio do qual conhecimento sobre políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um sistema político (no passado ou no presente) é usado para desenvolver políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro sistema político (2000, p. 5, tradução nossa). ²²
Rogers	o processo em que uma inovação é comunicada por meio de certos canais ao longo do tempo para membros de um sistema social. É tipo especial de comunicação, em que mensagens estão associadas a novas ideias (2003, p. 5 tradução nossa). ²³
Simmons, Dobbin e Garrett	a difusão internacional de políticas públicas ocorre quando decisões políticas de um governo em um determinado país são sistematicamente condicionadas por escolhas previamente realizadas em outros países (por vezes mediadas pelo comportamento de Organizações Internacionais ou atores privados e organizações) (2008, p. 7, tradução nossa). ²⁴

Quadro 2.1: Definições de difusão e transferência

Os conceitos citados acima podem ser entendidos como complementares e permitem extrair um conjunto de três elementos pertinentes para a análise: 1) a difusão pode ser entendida como um processo; 2) que envolve a comunicação de ideias e soluções para a ação pública; 3) e que pode ser intermediada por atores de diferentes naturezas.

Nesta pesquisa o movimento será analisado considerando os três elementos. O fenômeno analisado nesta tese pode ser entendido, portanto, como **um processo, mediado ou não, a partir do qual um elemento, ou um conjunto de elementos, de ordem política (cf. ideias, paradigmas, instituições, soluções para a ação pública, dispositivos normativos, programas, modelos, tecnologias, etc.) situado em algum lugar, no tempo ou no espaço, passe a ser adotado algures.**

A difusão não é necessariamente linear, é frequentemente permeada por diversos atores, fluxos de elementos distintos e com temporalidade de adoção variada. Para analisar o fenômeno é indispensável fragmentá-lo. Para esta finalidade, são concebidos três níveis da difusão: global, regional e nacional. Podemos distinguir o movimento ainda em processos de três naturezas: circulação, difusão e transferência. A circulação é o movimento mais amplo que se estende a longo prazo. A difusão se refere a um conjunto de fluxos de médio alcance, que nesta pesquisa coincidem com a adoção coletiva de uma política pública em um

²² Tradução do original “the process by which knowledge about how policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political setting (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political setting”

²³ Tradução do original “the process in which an innovation is communicated through certain channels over time among the members of a social system. It is a special type of communication, in that the messages are concerned with new ideas”.

²⁴ Tradução do original “[i]nternational policy diffusion occurs when government policy decisions in a given country are systematically conditioned by prior choices made in other countries (sometimes mediated by the behavior of international organizations or private actors and organizations)”.

determinado momento. As transferências são movimentos pontuais de adoção como veremos a seguir. Nesta tese nos propomos a trabalhar a difusão levando em consideração os vários níveis e processos.

2.2.1. Um movimento circular

A circulação internacional de políticas públicas, em geral, e do OP, em particular, pode ser concebida como um movimento amplo, no tempo e no espaço, no qual está envolvida uma política pública. O termo está presente sobretudo no debate francês, em diversas disciplinas das ciências humanas (a história em seus estudos sobre as culturas, em particular). Thierry Delpeuch (2009), por exemplo, trata da circulação de soluções para a ação pública. A circulação pode se expressar por meio de ondas, envolvendo dinâmicas de fluxo e de refluxo, como defendeu Samuel Huntington em seu estudo sobre os processos de difusão das democracias (1993).²⁵

Isto significa que, sobretudo no caso do OP, é possível ter uma situação de fluxo em que a política de governança participativa é levada ou se desenvolve em certos lugares contemporaneamente. O contrário também é possível, no sentido de que podemos ter movimentos de refluxo, que coincidiriam com o abandono do OP, como ocorreu nos últimos anos em municípios brasileiros como em São Paulo (2005) e Recife (2013). Ao longo do movimento de circulação, as experiências não aprendem necessariamente com o modelo original, mas podem receber influências de diversas fontes. O processo de aprendizagem se confunde, sendo possível portanto surgir dinâmicas retroativas, quando, por exemplo, o Banco Mundial avalia as experiências de OP no Peru e propõe recomendações. O movimento de circulação internacional tem seu ponto de partida, no caso do OP, é Porto Alegre.

²⁵ Huntington (1993) utiliza o termo difusão para se referir a este fenômeno.

2.2.2 A difusão e suas regiões

A noção de difusão é provavelmente a mais utilizada no debate. Apesar da polissemia associada ao termo encontrada na literatura, nesta tese entende-se por difusão um fenômeno de adoção coletiva. A ideia de difusão pode ser associada à noção de clusters, isto é, grupos de governos subnacionais de países situados em uma mesma região. Podemos pensar neste caso em diferentes fluxos de difusão que se movimentam temporalmente ou espacialmente e que podem ser divididos e reconhecidos, como por exemplo as difusões que ocorreram na América Latina e na Europa, em um primeiro momento do OP, se estenderam à África em um segundo momento, e passaram à Ásia e América do Norte num terceiro momento.

2.2.3 As transferências: deslocamentos pontuais

Arraigado no debate anglo-saxão e francês, a noção de transferência indica nesta tese um movimento pontual, em que uma política pública se desloca, no tempo e no espaço, de um lugar a outro, como por exemplo de Porto Alegre a Maputo (Moçambique). Ainda que exista disputa pelos conceitos entre as diversas correntes de pesquisa, bem como incerteza acerca de suas definições, no sentido de que eles são, muitas vezes, empregados como sinônimos, de forma aleatória, as transferências designam um mesmo fenômeno: o deslocamento no tempo e no espaço de uma ideia, política pública ou inovação.

Nesta tese os três conceitos – circulação, difusão e transferência – são concebidos como parte de uma escala em que a noção de circulação se faz de hiperônimo para as outras duas, tendo a difusão como uma passagem intermediária.

2.3 Atores e espaços nos processos de difusão

O processo de circulação é permeado por diferentes atores, como os indivíduos, as instituições e as redes. Estes atores interagem em diversos espaços e em muitos casos se

confundem com os próprios espaços, quando por exemplo uma rede ou uma cidade organiza um evento, tornando-se simultaneamente ator e espaço. Nesta seção esses atores serão apresentados. A análise nos capítulos irá descrever atores que estão em constante conexão e interação. Na primeira subseção serão tratadas as instituições internacionais, em seguida as instituições subnacionais, para passar aos espaços transnacionais de circulação.

2.3.1 Instituições internacionais

As instituições internacionais operam, nos dias atuais, com ações em dois ou mais níveis (internacional, nacional e subnacional).²⁶ É frequente a promoção de políticas públicas internacionais (NAY; PETITEVILLE; 2006), que abrangem desde as operações de manutenção de paz à erradicação da pobreza urbana, passando pelas políticas de combate à AIDS²⁷ ou de proteção aos refugiados. O OP não foge desta dinâmica. A ONU, o Banco Mundial e a União Europeia, bem como agências de cooperação nacionais de determinados países (*cf.* Alemanha, Suíça e Noruega) têm realizado intervenções de forma sistemática e direta na promoção do OP em governos subnacionais. Esta pesquisa considera a influência das instituições internacionais e agências de cooperação internacional no processo de difusão do OP.

Um conjunto de atores internacionais organizados desempenham, cada um à sua maneira, papéis importantes no processo de circulação do OP. Estes atores estão, por vezes, em cooperação, por vezes em concorrência. Identificamos um conjunto de três atores coletivos organizados que podemos considerar internacionais. São estes as Organizações Internacionais (OI), entendidas em seu complexo sistema como a ONU e o Banco Mundial, e as Organizações Não-Governamentais Internacionais (ONGI), como o Centro Internacional de Gestão Urbana (CIGU) no Equador ou a Environnement et Développement pour le Tiers Monde (ENDA) no Senegal, e, por fim, Associações Internacionais (AI), organizadas em redes formais ou informais, como a rede Fórum das Autoridades Locais para Inclusão Social e a Democracia Participativa (FAL) ou a Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU).

²⁶ A propósito da ação institucional em diferentes níveis ver: Putnam (1988); Hooges e Mark (2001); Dezalay e Garth (2003); Porto de Oliveira (2010).

²⁷ O Brasil, por meio da Agência Brasileira de Cooperação e outros parceiros, construiu uma fábrica de retrovirais no Moçambique.

Há conexões entre estes atores, como por exemplo no caso do Banco Mundial, que opera em dinâmicas de relações com atores subnacionais e não governamentais. Com efeito, as políticas que têm por objetivo a promoção do OP, por exemplo, revelam a amplitude e capilaridade da instituição (ou seja que se estende de Washington ao microterritório dos países em que opera). Isto significa que as ações promovidas pelo Banco Mundial em regiões como a África Subsaariana estão inseridas em uma dinâmica de difusão, tendo sido idealizadas e geridas a partir de Washington, ao passo que sua implementação, ao chegar nos governos subnacionais, é muitas vezes mediada por parcerias locais com Organizações Não Governamentais Internacionais, Organizações da Sociedade Civil (OSC) e consultores internacionais.

2.3.2 Instituições subnacionais

As instituições subnacionais são tanto adotantes do OP como suas promotoras. Em geral, consistem em coletividades territoriais, comunidades rurais, municípios, estados, províncias e regiões. No caso do processo de circulação do OP, as instituições subnacionais implicadas são, em sua maioria, os municípios, como no caso de Porto Alegre ou de Villa El Salvador (Peru), mas temos também as coletividades rurais de Fissel e Makhado (Senegal e África do Sul, respectivamente) e a região de Poitou-Charentes (França). Há casos em que o promotor é o próprio Estado, como no Peru, na República Dominicana e no Equador, onde o OP se tornou lei nacional, tendo sido constitucionalizado nestes últimos dois países.

As instituições subnacionais intervêm com frequência na esfera internacional. Entre as formas de intervenção estão a articulação em rede, a ação direta e a cooperação. Associações internacionais de cidades como o Fórum das Autoridades Locais pela Inclusão Social (FAL), a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), Mercocidades ou Metropolis são formas de intervenção internacional das cidades, que também constituem *locus* de transferência de ideias sobre as políticas de governança participativa. Além disso, também estão em constante diálogo com as instituições internacionais, e participam de programas por elas financiados.

Em um outro nível temos as instituições radicadas localmente, isto é, as Organizações da Sociedade Civil, que operam no nível micro-local e desempenham um papel importante no processo de circulação do OP, sobretudo na recepção. Organizações como a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), no Recife, ou a Centro de Estudios y

Promoción del Desarrollo (Desco), em Villa El Salvador, ou Planact, na África do Sul, estiveram envolvidas no assessoramento ou desenvolvimento do modelo de OP. Ao contrário das Organizações Não-Governamentais Internacionais, sua atuação é prioritariamente local.

2.3.3 Os espaços transnacionais da circulação

Os espaços de encontro são fundamentais nos processos de circulação internacional do OP. São denominados transnacionais em decorrência da diversidade nacional de seus participantes. Eventos, seminários, fóruns, entre outros lugares de encontro, que reúnem atores provenientes de diversos países e instituições são cruciais para que novas ideias, agendas e interesses surjam e sejam perseguidos posteriormente. Estes espaços marcados pela natureza transnacional se configuram como *lócus* de discussão, inovação e coordenação da ação em relação à circulação do OP.

Espaços, eventos e redes muitas vezes se confundem. O primeiro consiste num *lócus* de ação e discussão, o segundo se caracteriza como um momento pontual que marca a história ou muda a trajetória do processo, e o terceiro diz respeito às estruturas de vínculos entre atores que participam desses espaços e eventos, bem como entre eles e outros atores que não participam. Não serão analisados sistematicamente cada um destes elementos. Os conceitos servem para identificar momentos importantes no processo que serão tratados ao longo dos capítulos.

Em Porto Alegre, o I Seminário Internacional sobre a Democracia Participativa (1999) foi importante para agrupar atores da América Latina, Europa e África e lançar uma agenda precursora sobre o tema. Pouco tempo depois na América Andina, em Villa El Salvador, ocorreu o I Seminário Internacional sobre o Orçamento Participativo, que deu força ao tema na região andina. Os Fóruns Sociais em suas versões Mundiais, em Porto Alegre, ou Europeias, em Paris e Saint-Denis, ou ainda durante as edições Africanas, em Nairobi ou Dacar, serviram para incrementar a divulgação mundial e regional do OP.

2.4 A dimensão dos indivíduos nos processos de circulação internacional de políticas públicas

A difusão do OP no mundo é devida a cinco pessoas

Um consultor internacional

A difusão do OP está inserida numa complexa trama de relações estabelecida entre uma plethora de atores que desta participam em diversos momentos e espaços. A ação dos indivíduos e sua circulação entre as diversas instituições são cruciais neste processo. Há um grupo diversificado de indivíduos participando da promoção, legitimação, mediação e adoção do OP. Os indivíduos implicados neste processo de circulação do OP são pessoas relacionadas às políticas públicas em governos subnacionais em geral. São prefeitos, secretários, quadros municipais, acadêmicos (urbanistas, politólogos e sociólogos), quadros de Organizações Internacionais, quadros de ONGs, militantes, etc. Trata-se de um corpo de indivíduos que transitam em diversas instituições durante o processo e que atuam dentro e fora das mesmas.

Nesta tese não será feita uma taxonomia de todos os indivíduos implicados no processo de difusão internacional do OP. A partir da pesquisa de campo, foram rastreados alguns indivíduos cujo papel foi considerado importante neste processo. Procurou-se entender a natureza da ação individual, sua incidência na difusão e quando esta ação se sobressai em relação a outros agentes políticos, como as instituições por exemplo. Este é um elemento importante para a literatura no campo de pesquisa da difusão e esta tese se propõe a avançar neste sentido.

A literatura tem trazido diferentes categorias para entender a ação individual nos fenômenos políticos. Todavia, há uma dificuldade ao recorrer a uma corrente de pesquisa ou outra para analisá-los, por haver uma grande heterogeneidade de atores, áreas de atuação e formas de ação. Para dar conta desta complexidade buscou-se uma solução a partir da leitura dos debates sobre a ação dos indivíduos na análise de políticas públicas, no estudo das relações internacionais e nas teorias dos movimentos sociais. São áreas cujo diálogo não é frequente, mas que quando associadas podem trazer benefícios significativos para estudar os fenômenos políticos contemporâneos.

A ação individual na esfera política é analisada por muitos a partir da ação das elites, cujo estudo pioneiro foi de Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca e Roberto Michels, com a célebre

“Teoria das Elites”. A ação dos indivíduos também tem poder na outra extremidade das políticas públicas, como estudou Lipsky em seu *Street level Bureaucracy* (2010).

A análise de políticas públicas é marcada pelo conceito de empreendedor de políticas públicas, elaborado por John Kingdon (1985) para designar indivíduos fundamentais no processo de formação de agenda. Nas relações internacionais, Peter Haas (1992) desenvolveu o conceito de “Comunidades Epistêmicas”, para entender o papel dos “especialistas do saber”, radicados sobretudo no campo científico, na coordenação da política global. Sidney Tarrow (2005), por seu turno, apresenta a noção de “broker”, um tipo de indivíduo que serve de ponto de conexão nos movimentos de contenção transnacional.

As categorias designadas consideram tipos específicos de indivíduos caracterizados essencialmente pela natureza de ação que desempenham em momentos pontuais dos processos políticos, sejam estes domésticos ou internacionais. A análise da ação individual pode aumentar seu potencial explicativo se for considerada não somente a forma da ação, mas também os atributos dos indivíduos e o espaço no qual operam.

É difícil estabelecer conjuntos de atributos que caracterizem tipos de indivíduos, pois muitos destes exercem mais de uma função ao longo do processo. Em certos casos, por exemplo, os indivíduos em suas trajetórias podem ser acadêmicos, que deixam a universidade e em seguida se tornam quadros de Organizações Internacionais. Em outros casos, são indivíduos que desenvolvem diferentes atividades de forma paralela, atuando ora como consultores, ora como acadêmicos. Há ainda uma dimensão importante que diz respeito à continuidade da ação, uma vez que existem indivíduos que trabalham com o OP desde o início do processo ou que ingressaram em um determinado momento e ainda continuam, ao passo que outros desempenham papel pontual.

Pode-se estabelecer, no entanto, ao menos quatro dimensões que distinguem os indivíduos e sua ação: 1. Espaço de atuação (institucional/extra-institucional); 2. Longevidade da ação no processo (pontual, contínua); 3. Abrangência da ação (Global/local/Interregional/regional); 4. Natureza da ação (mediação ou *brokerage*, auxílio técnico, suporte financeiro, etc.).

Considerando estes elementos e inspirando-nos na literatura existente, concebemos três tipos de atores para entender a difusão internacional do OP: os “embaixadores do OP”, os “paradiplomatas” e os “puxadores”.

- Os “**embaixadores do OP**” são o alto escalão que promove continuamente esta política pública. Detêm um conjunto de atributos característicos: 1) detêm autoridade em relação ao OP, que pode ser de natureza política, de conhecimento ou técnica; 2) promovem o OP independentemente da instituição em que atuam; 3) têm ação contínua ao longo do processo. São indivíduos que atuam no contexto dos municípios, como prefeitos, secretários, acadêmicos (urbanistas e sociólogos), quadros de Organizações Internacionais, executivos de ONGs, etc. que operam por vezes dentro e outras vezes fora das instituições. Os “embaixadores do OP” podem desempenhar um papel de empreendedores de políticas públicas e mediadores, pois promovem o OP internacionalmente em eventos, realizando consultorias técnicas, atuando em Organizações Internacionais, ONGs e em municípios sem necessariamente ter vínculos formais com as instituições. Os “embaixadores do OP” são também seus representantes e militantes da causa da democracia participativa.
- Os “**paradiplomatas**”²⁸ são indivíduos que detêm conhecimento especializado em matéria de OP. São operadores das transferências, pois desenham modelos a serem implementados, realizam oficinas de formação e também produzem material técnico. São facilitadores no sentido de que desempenham um papel fundamental ao “passar” o OP de um contexto a outro.
- Os “**puxadores**” são aqueles que desempenham um papel de tomadores ou adotantes, por um lado, e que também auxiliam a introdução do OP em um determinado sistema político, ou seja, são indivíduos que trazem o OP do plano externo para o plano interno. O nome se inspira da noção de “tomadores de normas” (*norm taker*) presente na literatura de relações internacionais para designar os Estados que adotam regras do direito internacional (KRASNER, 1977). São indivíduos que podem estar radicados em instituições, governos locais ou Organizações Internacionais. Os puxadores podem ser prefeitos que adotam o OP, bem como quadros que introduzem o dispositivo na agenda das instituições. Ainda existem aqueles atores locais que contribuem para “puxar”, no sentido de adotar ou receber o OP.

²⁸ A noção se inspira de Aldecoa e Keating (1999) e Porto de Oliveira (2010).

Os tipos de indivíduos mencionados acima operam com continuidade e intensidade variada ao longo do processo. Estes detêm conhecimento especializado e são muitas vezes atores com posição importante nas redes transnacionais, no sentido de conectar pessoas e influenciar o conteúdo das informações que estão circulando internacionalmente. Os indivíduos que participam do processo de circulação internacional do OP são inúmeros e não serão tratados em sua totalidade nesta pesquisa, como já foi mencionado. Ao longo da análise realizada, nesta tese serão apresentados indivíduos representativos destas categorias, cuja ação será descrita nos capítulos.

2.5. Os mecanismos causais

A circulação em seus diversos níveis e dinâmicas é facilitada por um conjunto de estímulos que intervêm ao longo do processo. São forças transformadoras, chamadas de mecanismos causais, que em função de um conjunto de condições iniciais produzem determinados efeitos (WEYLAND; 2006, p. 58). Para ser mais preciso, James Mahoney define os mecanismos causais como “uma entidade que não pode ser observada que – quando ativada – produz um resultado de interesse” (2001, p. 580 tradução nossa). A noção proposta por Mahoney implica dois elementos. O primeiro é que se o mecanismo causal opera, este é suficiente para produzir um resultado de interesse. O segundo é que os mecanismos são entidades não observadas, no sentido de que consistem em “relações ou processos postulados que o pesquisador imagina existir; estes [os mecanismos] não se referem a um conjunto particular de condições empíricas” (MAHONEY; 2001, p. 581).

Se o segundo elemento é pertinente para a análise da difusão, o mesmo não vale para o primeiro. A ideia de suficiência é problemática na medida em que os mecanismos são aplicados a contextos diferentes. De acordo com Kurt Weyland “os mecanismos causais não produzem necessariamente o mesmo resultado final em todas as circunstâncias; ao contrário, estes tendem a trazer à baila diferentes resultados em situações diferentes” (WEYLAND, 2006, p. 59). Para utilizar uma metáfora, um furacão pode devastar casas inteiras e deixar árvores intactas (WEYLAND, 2008, p. 59). Concretamente, significa que a indução internacional pode ser suficiente para produzir a transferência do OP no Moçambique, mas o mesmo não é necessariamente válido em sua vizinha, a África do Sul. Considerando a

heterogeneidade contextual dos lugares para os quais o OP se disseminou, é oportuno nesta tese redefinir a noção proposta por Mahoney.

Os mecanismos causais são entendidos, portanto, como **relações ou processos postulados, que quando são ativados podem produzir um resultado de interesse para o pesquisador**. Em outras palavras os mecanismos são entidades que facilitam a difusão e transferência, mas não são necessariamente suficientes para que o fenômeno ocorra. Vale notar que a diversidade contextual é um elemento importante não somente para aumentar o inventário de mecanismos causais que ocorrem nos processos de difusão, mas também para testá-los.

A realização de uma análise do fenômeno utilizando a noção de mecanismos causais merece uma salvaguarda importante. O emprego dos mecanismos causais como entidade explicativa não implica uma visão mecanicista dos fenômenos políticos. As fronteiras entre os mecanismos não são claramente delineadas e tampouco os mecanismos operam singularmente nos processos. Há uma pluralidade de mecanismos em ação nos diversos casos, o que implica a complexidade causal. Desta forma a combinação de mais de um mecanismo pode gerar um efeito de interesse.

Na literatura do campo da difusão há autores, respectivamente trabalhando na área dos movimentos sociais e das políticas públicas, que utilizam a noção de mecanismos. Ao estudar a difusão dos movimentos sociais, Givan, Roberts e Soule (2010, p. 9) entendem que os mecanismos podem ser classificados em três categorias: os mecanismos relacionais, os não-relacionais e os mediados. Este conjunto de autores utiliza uma definição branda e abrangente de mecanismos, pois entendem estes últimos como o tipo de comunicação que leva à difusão. Os estudos sobre a ação coletiva transnacional identificaram mecanismos particulares como a, já mencionada, “brokerage” (TARROW; MCADAM, 2004), a “scale-shift” (TARROW; MCADAM, 2004; TARROW, 2010), o efeito bumerangue (KECK; SIKKINK, 1997), a internalização (DELLA PORTA; TARROW, 2004), entre outros.²⁹ Mais precisos são Simmons, Dobbin e Garrett (2008) que apontam para quatro mecanismos operando no processo de difusão internacional da democracia liberal e das economias de mercado: a coerção, a competição, a aprendizagem e a emulação. Neste sentido, os mecanismos são diferentes processos que levam ao resultado de interesse.

Nesta tese, a noção de mecanismos será utilizada conforme a definição proposta acima. Todavia, complementamos a definição pelo aporte trazido pela literatura específica, de

²⁹ Para uma discussão mais detalhada sobre os mecanismos na ação coletiva transnacional, conferir Von Büllow, 2010.

modo que a noção de mecanismos na tese é uma síntese entre as três contribuições. Os mecanismos não são necessariamente independentes, no sentido de que operam singularmente nos diversos casos, mas podem ocorrer de forma imbricada, com maior ou menor presença em cada caso ou, ainda, operando em um ou outro momento ao longo da trajetória da difusão. Serão distinguidos um conjunto de mecanismos causais na tese, como segue nos próximos parágrafos.

- **A construção:** consiste em um processo social, caracterizado por duas dimensões, uma abstrata e outra concreta, que cria a imagem a respeito de um objeto, como por exemplo “Porto Alegre a capital da democracia participativa” ou “Recife, o melhor OP do Mundo”. A uma abstrata, ou seja, a construção de uma ideia, imagem ou marca (cf. o OP como melhor prática, modelo de democracia contra-hegemônica, símbolo do Fórum Social Mundial), e outra concreta, isto é, ações, eventos ou fatos, em geral, que são pontuais e servem para nomear, divulgar, legitimar o OP (cf. Prêmio ONU; Recomendação Banco Mundial, Manuais do PGU).
- **Indução:** Processo que pode operar de maneira mais ou menos incisiva influenciando a adoção do OP, que pode ser voluntária, condicionada ou coagida. A indução geralmente está associada às condições impostas por OIGs ou leis nacionais que incidem sobre os governos subnacionais, estimulando a adoção do OP. Pode-se distinguir três escalas de indução. A primeira é um incentivo geral que tem lugar com a adoção voluntária e que é possível reconhecer em relatórios ou manuais que recomendam o OP. Em seguida, pode-se reconhecer um incentivo direcionado ou imposto como condição. Em terceiro lugar, existe a coerção, isto é, a imposição por meio de vínculo legal à adoção do OP.
- **Cooperação:** processo que estimula a difusão por meio de relações de intercâmbio de ideias e tecnologias de governança participativa. Pode ser institucionalizada por meio de acordos internacionais (como no caso do programa URB-AL), protocolos de intenções ou estabelecido de maneira informal.

- *Networking*: são processos em que são estabelecidas relações entre atores, e a partir das quais o processo de difusão é facilitado ou acelerado.
- *Siga o líder*: processo em que, a partir de uma inovação realizada em um determinado contexto, surgem seguidores que se orientam no mesmo caminho e neste sentido “seguem o líder”.
- *Rastreamento externo*: processo por meio do qual experiências são localizadas, é realizado em geral por instituições internacionais, sejam estas Organizações Internacionais, fundações ou agências de cooperação. São procuradas boas práticas e políticas inovadoras de gestão pública, que possam ser replicadas em outros contextos, servindo de farol ou de líder.
- *Tradução*: a definição deste mecanismo se inspira na noção homônima de Bruno Latour (2005)³⁰ e consiste em um processo de interpretação que se adapta aos interesses de um indivíduo ou instituição. A tradução pode acompanhar a ação literal de traduzir um texto ou obra. Em outras palavras a tradução adapta o conteúdo de uma obra ou modelo aspirando correspondê-lo da melhor forma aos seus interesses ou àqueles de uma determinada instituição.
- *Circulação institucional de indivíduos*: processo por meio do qual indivíduos estabelecidos em uma determinada instituição transitam em outras instituições facilitando a difusão.
- *Renovação política*: processo de mudança política na qual as elites, ou quadros em geral, no governo são substituídas por novas, como nas transições para a democracia ou em processos constituintes.

³⁰ A tradução para Latour (2005), é um conceito central para a compreensão do fato científico e corresponde à “interpretação dada por aqueles que constroem os fatos, de seus interesses e daqueles das pessoas que as recrutam”, tradução realizada pelo autor do original “l’interprétation donnée par ceux qui construisent les faits, de leurs intérêts et de ceux des gents qu’ils recrutent” (p. 260 – 261).

- **Transferência em escala:** processo em que o OP ascende em nível supramunicipal estimulando a difusão a partir de outra escala do Estado. O mesmo também ocorre quando o OP desce do nível superior influenciando a adoção.
- **Capacitação:** processo a partir do qual são formados novos especialistas em matéria de OP, encarregados de implementar o dispositivo alhures. A capacitação multiplica os operadores das transferências de OP.

Os mecanismos não são mencionados ao longo da narrativa de cada capítulo, mas são resgatados nas respectivas conclusões. Serão apontados apenas aqueles mecanismos que se sobressaem nos processos tratados em cada capítulo. Na conclusão desta tese há uma concisa recapitulação dos mecanismos mais recorrentes no processo em suas diferentes partes.

SEGUNDA PARTE: O processo

Capítulo III

Embaixadores da participação: A internacionalização do Orçamento Participativo

O maior número de vezes que fui convidado aqui na América para tratar da experiência de Porto Alegre ou das experiências do PT de governo local [...] ou senão quase a totalidade, era para trabalhar com a questão do OP. Ele era o carro chefe desta relação.

Raul Pont, ex-prefeito de Porto Alegre

Introdução

As eleições municipais brasileiras de 1988 não foram como as outras. Pela primeira vez, depois de um período de Ditadura Militar, os cidadãos brasileiros, após a promulgação da Constituição Democrática, puderam eleger seus prefeitos. Em Porto Alegre, Olívio Dutra, candidato do PT (Partido dos Trabalhadores) venceu as eleições com 34% dos votos, tendo como vice-prefeito Tarso Genro, do mesmo partido. Foi o primeiro de quatro mandatos consecutivos de gestão do PT na capital gaúcha. Um ano mais tarde, a administração implementou uma política pública que estava para marcar a vida da cidade: o Orçamento Participativo. No final dos anos 1980 não se esperava que o OP fosse alcançar repercussão internacional e que Porto Alegre viesse a se afirmar no planeta como a “Capital da Democracia Participativa”.

Este capítulo apresenta o processo de internacionalização do OP a partir de uma análise da trajetória internacional da cidade de Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. Uma das perguntas que emerge ao estudioso do fenômeno da difusão de políticas é: por que algumas experiências se difundem massivamente e outras não? No final do século XX diversas ideias e técnicas de governança participativa proliferaram ao redor do globo, mas

poucas consagraram-se como o OP de Porto Alegre.

O argumento apresentado neste capítulo é de que a interação entre um grupo de indivíduos, como autoridades locais e quadros da prefeitura de Porto Alegre, e instituições (locais e internacionais) foi indispensável para inserir o OP na agenda internacional. A estratégia analítica se desenvolve em dois níveis (local e internacional) comparando as trajetórias de Porto Alegre, de Belo Horizonte e de Recife. São três exemplos representativos de capitais brasileiras com OP internacionalizados. A comparação dos casos permite observar os elementos que se apresentam em cada um e destacar aqueles que sobressaíram nos casos particulares, de modo a identificar os mecanismos causais subjacentes ao processo de internacionalização. O foco deste capítulo é a dimensão internacional das cidades, não sendo, portanto, aprofundadas as dinâmicas internas das políticas de governança participativa como a gênese, o modelo e as disputas políticas locais.

A cidade de Porto Alegre é a matriz do modelo de OP, que se transformou, sendo adaptado, emulado ou tornando-se híbrido, ao longo das inúmeras transferências. A ação das autoridades locais gaúchas associadas a atores internacionais foram uma *conditio sine qua non* para inserir o OP na agenda internacional, sobretudo em instituições como ONU, Banco Mundial e União Europeia. O pioneirismo internacionalista de Porto Alegre, com a organização de eventos e a construção de redes, bem como a inovação do OP e a plasticidade do modelo, associados ao rastreamento das instituições internacionais, são elementos distintivos que parecem estar na base deste sucesso.

O capítulo está dividido em duas seções. A primeira trata da dimensão local dos OPs nos três municípios e descreve a gênese e funcionamento dos modelos. A segunda seção é dedicada à ação internacional dos casos estudados.

3.1 A gênese dos processos participativos

3.1.1. Porto Alegre

O OP nasceu em 1989, em Porto Alegre, RS, sob a gestão de Olívio Dutra³¹ como prefeito e Tarso Genro como vice-prefeito, numa coalizão chamada Frente Popular. A participação ativa dos cidadãos é uma característica distintiva da sociedade de Porto Alegre (ABERS, 2000; FEDOZZI, 2000; SANTOS, 2003). A ideia inicial proposta pelo OP era de instituições que permitissem uma tomada de decisões de forma compartilhada. Inspirada em princípios da Comuna de Paris e nos Sovietes russos, mais do que “em experiências colhidas na realidade local” (GENRO; SOUZA, 1997, p. 23) o OP de Porto Alegre foi idealizado seguindo as linhas gerais do PT. Já no manifesto do partido afirmava-se o “compromisso com a democracia plena e exercida diretamente pelas massas” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1980). Vale notar que Porto Alegre não foi a primeira experiência de inclusão da sociedade no processo de alocação orçamentária. Há registros anteriores como por exemplo a experiência de Vila Velha, no Espírito Santo, que ocorreu entre 1986 e 1988 (RIBEIRO; GRAZIA, 2003; TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006).

A ideia de governar com as massas é um elemento que é reiterado no chamado “modo petista de governar”, cujo projeto era constituído por cinco pontos, dentre os quais o primeiro que afirmava: “a participação popular é decisiva tanto por garantir a aplicação do plano de governo como, principalmente, por sustentar uma articulação entre democracia representativa e as formas diretas de participação da sociedade civil” (BITTAR, 1992, p. 22). A ideia subjacente ao modelo era a de criar uma forma de co-gestão na administração municipal,³² com uma proposta de “*democratizar radicalmente a democracia*, de criar mecanismos para que ela corresponda aos interesses da ampla maioria da população e de criar *instituições novas*” (GENRO; SOUZA, 1997, p 18).

Em seus primeiros anos o OP era uma política de governança participativa experimental e de futuro incerto, cujo desenho institucional estava, progressivamente, sendo preparado em diálogo com o movimento comunitário (FEDOZZI, 2000). A primeira reunião aconteceu na Zona Norte no Sindicato dos Metalúrgicos e contou com 200 participantes

³¹ Há uma tese de que Olívio Dutra teria se inspirado do dispositivo análogo Programa Prefeitura nos Bairros, que veremos a seguir, implementado no Recife em 1986 para elaborar o OP em Porto Alegre, cf. Melo, 2000, (apud, Azevedo e Guia, 2005, p. 78).

³² Entrevista realizada com Ubiratan de Souza em Porto Alegre em junho de 2011.

(CIDADE, S/D)³³. Cerca de dez anos mais tarde, em 1998, o OP já contava com mais de treze mil pessoas participando ao longo de seu processo (COORDENAÇÃO DE RELAÇÕES COM A COMUNIDADE, *apud* AVRITZER, 2003, p. 584).

Inicialmente, o município foi dividido em dezesseis regiões. O OP estava sob a responsabilidade da Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC). Além disso foi criado o Gabinete de Planejamento (GAPLAN), responsável pelo planejamento orçamentário, sendo ambos diretamente ligados ao Gabinete do Prefeito (CIDADE, s/d). Ainda no primeiro mandato da Frente Popular foram estabelecidos os critérios para a distribuição de recursos.

A despeito do esforço com o desenho inicial do OP, os gestores destacam a dificuldade de se incluir as classes médias no processo de participação.³⁴ Em 1993, quando Tarso Genro assumiu a prefeitura, com Raul Pont como vice-prefeito, o OP seguia sendo aprimorado. Neste momento foram introduzidas um conjunto de inovações institucionais, sendo uma destas a criação das “Assembleias Temáticas”, na tentativa de ampliar o público participante do OP, sobretudo a classe média.³⁵ Tarso Genro pode contar com a ajuda do Coordenador Geral do Gabinete de Planejamento de Porto Alegre GAPLAN, Ubiratan de Souza, que se ocupou da parte técnica do OP.

Os anos iniciais de experimentação e inovação institucional foram fundamentais para desenvolver o modelo de participação de Porto Alegre. De fato, na capital gaúcha criou-se uma metodologia de participação no orçamento público que não surgiu de uma teoria estabelecida previamente, mas que se constituiu a partir da interação entre governo e comunidade ao longo de um processo de prática participativa. Este movimento fica claro, não somente com o excerto de Genro e Souza (1997, p. 23), supracitado, mas também na afirmação de Sérgio Baierle³⁶, que acompanhou de perto a evolução do OP a partir da ONG Cidade, ao dizer que o OP “não começou a partir de uma teoria, ele começou a partir de um método, e esse método é essa ferramenta de formato de organização de reuniões, e de tomadas de decisões a partir de assembleias comunitárias ou temáticas”.³⁷

A metodologia desenvolvida em Porto Alegre é capaz de abarcar um município, levando em conta suas diversas regiões, e ainda incluir a participação em temas de interesse específico para grupos sociais heterogêneos. Estas duas dimensões são inscritas num ciclo de

³³ CIDADE. (s/d). “Histórico do Orçamento Participativo de Porto Alegre” disponível em: <http://www.ongcidade.org/site/arquivos/biblioteca/historico.pdf>, consultado em outubro de 2013.

³⁴ Entrevista realizada com Ubiratan de Souza. Porto Alegre, 2011.

³⁵ Inicialmente foram criadas as seguintes Assembleias Temáticas: Circulação e Transporte, Saúde e Assistência Social, Educação, Cultura e Lazer, Desenvolvimento Econômico e Tributação e Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano.

³⁶ Entrevista realizada com Sérgio Baierle, Porto Alegre, 2011.

³⁷ Entrevista realizada com Sérgio Baierle, Porto Alegre, 2011.

participação anual, associando participação direta e representação, por meio dos conselheiros e delegados. O OP é um dispositivo capaz de se adaptar a partidos políticos diferentes. Continuando o excerto precedente, Sérgio Baierle afirma que:

esse método, como ferramenta, pode ser usado para qualquer coisa. Vamos dizer assim, tipo uma faca: posso usar para passar mel no pão e posso usar para matar outra pessoa. E na verdade essa flexibilidade ajuda a entender um pouco a heterogeneidade dos apoios ao OP, como é que a gente explica que ele seja defendido tanto por setores que se acham radicais, a esquerda, tanto por setores ultraconservadores. Ele é tanto defendido pelo Chávez, por exemplo, quanto [...] para apoiar o governo Uribe na Colômbia.³⁸

O método de Porto Alegre é entendido, pelo entrevistado, como um dispositivo, que pode ser utilizado de diversas formas, ou apropriado independentemente das opções políticas, que, enfim, é capaz de absorver conteúdos ideológicos heterogêneos. A expansão dos OPs no Brasil inicia após a experiência de Porto Alegre – ainda que existissem práticas prévias semelhantes em outras cidades – e aumenta progressivamente nos anos seguintes, sendo implementada não somente pelas administrações petistas e por partidos de esquerda, mas por outros partidos também como o PFL, PMDB e o PSDB.

As informações sobre o OP antes de 1997 são imprecisas. Estima-se que entre 1989 e 1992 houvesse mais de dez municípios que tivessem implantado o OP. No período seguinte, de 1993 a 1996, 36 municípios descrevem-se como implementadores do OP (RIBEIRO; GRAZIA, 2003, p. 19). A partir de 1997 as informações passam a ser mais claras, sobretudo com o estudo desenvolvido por Ana Clara Torres Ribeiro e Grazia de Grazia (2003), pelo Fórum Nacional de Participação Popular. A partir de então, pesquisadores coletaram sistematicamente dados sobre o OP em todo o País, permitindo elaborar a seguinte tabela com a expansão dos OPs por região no Brasil.

³⁸ Entrevista realizada com Sérgio Baierle, Porto Alegre, 2011.

Tabela 3.1: A expansão dos OPs por região 1997-2008³⁹

Região	1997-2000	Em termos percentuais	2001-2004	Em termos percentuais	2005 - 2008	Em termos percentuais	2009-2012	Em termos percentuais
Centro-oeste	0	0	8	4	12	6	9	2,5
Nordeste	14	13,6	45	22,6	45	22,4	80	22,5
Norte	3	3	11	5,5	17	8,4	13	3,7
Sudeste	47	45,6	90	45,2	83	41,3	152	42,8
Sul	47	37,8	45	22,7	44	21,9	101	28,5
Total	120	100%	199	100%	201	100%	355	100%

As experiências brasileiras se inspiravam em grande medida no modelo de Porto Alegre, mas também em outras experiências, como será apresentado, como as de Belo Horizonte e Recife. O modelo de Porto Alegre era o que tinha maior visibilidade, mas outros municípios como Ipatinga, Belém e Santo André, também desenvolveram experiências notáveis. Um dos entrevistados em Porto Alegre relata a procura de outros municípios pela experiência da capital gaúcha da seguinte maneira:

A partir da experiência do primeiro governo nosso, a nossa experiência passa a ser buscada por outras prefeituras do País que vêm para cá aprender a nossa experiência, tanto no governo Olívio (...) e depois no governo Tarso, e aí de maneira contínua. E aí, não só a prefeituras do PT, mas outras prefeituras, outros partidos, e também no exterior, e pesquisadores de universidades, jornais.⁴⁰

A continuidade do OP nesse município favorecem sua procura e afirmação no contexto brasileiro. Como será descrito a seguir, Belo Horizonte, bem como Recife, voltam-se para Porto Alegre, e outras experiências, para tirar lições e construir seus próprios modelos, adaptando o OP às exigências e ao contexto da cidade.

³⁹ Os dados disponíveis por região iniciam em 1997, a tabela foi elaborada a partir de: Ribeiro e Grazia (2003) para o período de 1997-2000, é importante notar que não há valores para a região Centro-oeste; Wampler e Avritzer (2008) para o período de 2001-2004 e 2005/2008; Fedozzi e Lima (2013) para o período de 2009-2012.

⁴⁰ Entrevista com Ubiratan de Souza, realizada em Porto Alegre, 2011.

3.1.2 Belo Horizonte

O município de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais, adotou o OP quatro anos após o início da experiência de Porto Alegre. A implementação se deu com a eleição de Patrus Ananias (PT), nas eleições de 1992 com a Frente BH Popular, liderada por seu partido e que aspirava incluir os cidadãos no processo de gestão municipal. A adoção do OP foi baseada em “experiências que já vinham sendo desenvolvidas em outras administrações de campo democrático-popular, do mesmo partido, na região do Vale do Aço, em Porto Alegre e outras cidades” (ANANIAS, 2005, p. 40). Os atores políticos envolvidos na adoção do dispositivo no município tiraram lições de outros casos ocorridos alhures, como informa o excerto supracitado, para desenhar seu próprio modelo. O resultado da transferência foi uma emulação do modelo original de Porto Alegre, isto é, uma cópia com adaptações.

Ao longo dos anos, o OP de BH, como ocorre em outros casos, foi sendo aprimorado por meio de um conjunto de inovações institucionais. Nas palavras de um dos prefeitos, o OP foi o “principal instrumento de construção coletiva” do governo, que “é, em sua essência, a forma democrática da cidade que desejamos” (PIMENTEL, 2005, p. 11). O OP da capital mineira se desenvolveu em três etapas. Estas etapas referem-se aos momentos de inovação institucional desde sua gênese com o OP-Territorial (1993), passando pelo OP Habitação (1996) e, por fim, alcançando o OP Digital (2006).

Na capital mineira o início do processo de OP se deu no âmbito territorial. O OP foi alocado inicialmente na Secretaria Municipal de Planejamento⁴¹ e se desenvolveu ao longo de um ciclo anual estruturado em assembleias regionais, descentralizadas nas Unidades Administrativas definidas pelo município.⁴² A partir de 1999 o ciclo passou a ser bianual para que o processo pudesse se adequar ao “tempo que transcorre entre a realização do projeto executivo e a conclusão da obra” (AZEVEDO; GOMES, 2009, p. 69). A distribuição dos recursos era realizada “de forma diretamente proporcional à população e inversamente proporcional ao Índice de Qualidade de Vida Urbana”, um indicador criado pela prefeitura para medir a qualidade de vida nos bairros da cidade (GOMES, 2009, p. 69). O OP de Belo Horizonte registrou 15.216 participações para o ano de 1994 e 43.350 para o biênio de 2000/2001 (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, S/D, p.17).

⁴¹ Que a partir de 2005 foi alocado na Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação, após uma reformulação da estrutura administrativa municipal.

⁴² São nove regiões administrativas, redivididas em 41 sub-regiões e 81 unidades de planejamento.

Uma nova vertente do OP surgiu no âmbito Habitação em 1996. O programa possui dotação orçamentária própria e destina seus recursos à construção de unidades habitacionais a famílias sem moradia. Esta modalidade de OP está alocada na Secretaria Municipal de Habitação e suas reuniões são realizadas, inicialmente, nas unidades territoriais, para então serem concluídas no Fórum Municipal de Habitação.

A terceira grande inovação no OP de Belo Horizonte foi a implementação do OP Digital em 2006. O acesso à participação por meio das novas tecnologias digitais tinha por objetivo contribuir para incrementar da classe média e os jovens no processo do OP e fomentar a inclusão digital. A proposta do OP Digital era definir recursos para obras de infraestrutura para o município, em geral, e não somente para uma região, em particular. O OP Digital conseguiu agregar 503.266 votos em sua primeira edição.

O movimento evolutivo e inovador que ocorre em Belo Horizonte também está presente na capital pernambucana. Este elemento permite a diferenciação da experiência de Porto Alegre. A especialização do OP torna-se uma vantagem comparativa em termos internacionais, como será descrito na seção seguinte que trata de Recife (PE).

3.1.3. Recife

No OP, a gente enfrentava as coisas como se fosse uma guerra.⁴³

Um ex-funcionário do OP de Recife

O Recife, capital do Pernambuco, tem tradição antiga de governança participativa. A adoção do OP difere dos outros casos estudados, pois não foi implementado pelo PT, como em Porto Alegre e Belo Horizonte, mas pelo PMDB, no governo de Jarbas Vasconcelos, em 1993, como uma emulação limitada, ou seja, uma adaptação reduzida de alguns elementos do modelo originário de Porto Alegre.⁴⁴

O processo de adoção do OP difere de Belo Horizonte, pois a experiência pernambucana tem uma dupla dimensão. Se por um lado ocorre uma aprendizagem exógena oriunda da experiência de Porto Alegre, por outro, a administração se vale de elementos endógenos, isto é, da experiência com programas de participação que já estavam em

⁴³ Expressão utilizada para descrever o trabalho no OP de Recife.

⁴⁴ A genealogia do OP é difícil de ser realizada a partir da literatura especializada e técnica, pois ambas são controversas a respeito de suas origens.

andamento. Dois dispositivos marcam as políticas participativas no Recife entre os anos 1980 e 1990: o “Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social” (Prezeis) e o “Programa Prefeitura nos Bairros” (PPB).⁴⁵

O PPB foi implementado pelo governo de Jarbas Vasconcelos eleito na última fase do Regime Militar, em 1986, como o carro-chefe da gestão, com o intuito de tornar mais densa a participação popular na gestão pública local.⁴⁶ O ex-prefeito Jarbas Vasconcelos foi sucedido por Joaquim Francisco Cavalcanti, em 1989, que permaneceu somente um ano no poder, tendo renunciado para concorrer ao cargo de Governador do Estado, e seu mandato foi continuado por Gilberto Marques Paulo. Em 1992, Jarbas Vasconcelos se elegeu novamente. No mandato que iniciou no ano seguinte, “a regionalização das ações do executivo municipal foi uma marca da gestão” (ARLINDO; GONDIM, 1998, p. 71), que deu continuidade ao programa PPB, “mas buscando conjugá-lo a programas capazes de superar o localismo das reivindicações das associações de Bairro, de forma a possibilitar o enfrentamento de questões estruturais da cidade” (ARLINDO; GONDIM, 1998, *ibid.*).

O governo de Vasconcelos transformou o PPB numa experiência híbrida, pois foi implementada uma forma limitada de OP. Desenhou-se um ciclo de reuniões e plenárias, delegados foram nomeados para atuar num colegiado e discutir os recursos financeiros e, além disso, criou-se um espaço consultivo no qual eram debatidas as propostas do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2009, p. 6). O PPB teve continuidade na administração de Roberto Magalhães (PFL), de 1997 a 2000, tendo sido mantida a mesma base metodológica e conceitual do governo anterior (SILVA, 2003), mas o programa foi chamado de Programa Prefeitura nos Bairros/Orçamento Participativo (PPB/OP), Silva (2003). Durante a gestão de Magalhães, o PPB/OP esteve sob a responsabilidade da Secretaria de Políticas Sociais e constituía um programa secundário (SILVA, 2003, p. 21).⁴⁷

Na gestão que sucedeu Jarbas Vasconcelos, teve início um ciclo de doze anos de gestão de governantes do do PT: João Paulo, que permanece no poder de 2001 a 2008, e João da Costa, que governa por um mandato a partir de 2009. Com a entrada dos prefeitos petistas

⁴⁵ A primeira Zeis no Recife ocorreu em 1983, foi a segunda do Brasil, sendo precedida por Curitiba. A experiência do Prezeis de 1987 foi obtive sucesso no Recife e se tornou referência nacional, sofrendo uma transferência em escala supra-municipal (*scale-up*), além de manter-se na capital pernambucana.

⁴⁶ O governo foi marcado pela “divisão da cidade em regiões político administrativas; a discussão e negociação de prioridades por meio de plenárias populares organizadas (ARLINDO, 1998, p. 65).

⁴⁷ Vale notar que A primeira experiência de OP no Recife é uma emulação simplificada do modelo de Porto Alegre, contrariamente à Belo Horizonte, que adota no início do processo um modelo semelhante. Ambos os OPs na capital mineira e pernambucana foram, ao longo dos anos sucessivos, aprofundados e expandidos.

ocorre uma reforma no processo participativo de Recife. Cria-se o “Novo Orçamento Participativo” (doravante simplesmente OP), com espaço próprio na “Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã” (SILVA, 2003, p. 23). Esta nova posição dentro da estrutura de governança municipal aproximou o OP do Executivo, dotando-o de um importante papel na ação pública do Recife.

Aspirando romper com o PPB/OP, o OP é ampliado e aprofundado, e torna-se a principal referência de participação no município, em detrimento dos outros espaços participativos.⁴⁸ O discurso enfatizado pela nova administração é de um OP que deve “ser um espaço de democracia aonde o povo da cidade do Recife vá, aos pouquinhos, conquistando novas formas de se relacionar com a Prefeitura e discutir as políticas públicas” (BARBOSA; SILVA, 2003, p. 14).⁴⁹ O OP de Recife se destaca por contar com uma participação intensa da população ao longo dos ciclos anuais. Nas palavras de um de nossos entrevistados “o OP de Recife é uma marca da participação direta das massas”.⁵⁰

Se em Porto Alegre no ano de 2000 a participação ao longo do ciclo do OP foi de mais de 13 mil pessoas, em Belo Horizonte, no biênio de 1999/2000, alcançou mais de 22 mil pessoas e, no seguinte em 2001/2002, mais de 43 mil, o OP de Recife registrava em 2001 a participação de 42,8 mil pessoas ao longo do processo anual nas reuniões das Plenárias Regionais (27 mil), Temáticas (3,8 mil) e Intermediárias (12 mil) e este número aumentou ainda mais, atingindo 69,5 mil participantes em 2003.⁵¹ Entre 2009 a 2012, mais de 417 mil participações foram registradas ao longo de todas as etapas do processo (PREFEITURA MUNICIPAL DO RECIFE, s/d, p. 95).

O OP se tornou o principal canal de participação nas políticas públicas na cidade do Recife e prioridade para o governo de João Paulo (SILVA, 2003). Com efeito, o OP ocupa lugar importante no desenho institucional do município e tem como coordenador João da Costa nos primeiros mandatos de João Paulo. O primeiro disputou as eleições de 2008 e venceu as mesmas, entrando no governo em 2009. Ocorreu um processo de deslocamento da participação em Recife, do Prezeis e demais espaços participativas para o OP. A participação nas políticas públicas, que outrora ocorria por meio de associações, no Prezeis, bem como no PPB, passa a se diversificar, pois com a introdução do OP “todo indivíduo pode participar”.

⁴⁸ Entrevistas realizadas com grupos mais críticos da sociedade civil enfatizaram o esvaziamento de outros dispositivos de participação, tais como o Prezeis, com a emergência vigorosa do OP.

⁴⁹ Declaração de João da Costa, em 2003, na época Secretário de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã no Recife.

⁵⁰ Entrevista realizada com José Augusto Miranda, Recife, 2013.

⁵¹ Fonte: Prefeitura do Recife. Ainda que possa existir problemas de duplicidade na contagem, o número supera com boa margem o de Porto Alegre.

Há um deslocamento para uma participação por meio da representação à uma participação direta no município de Recife.⁵²

O município do Recife ainda investe em inovações incorporando o OP Criança e a dimensão digital. O OP Criança, criado em 2011, tem ciclo bianual de votações e conta com a participação de crianças de 5 a 16 anos. São eleitos, nas 221 escolas municipais do Recife, dois estudantes (um menino e uma menina), denominados delegados-mirins, que têm o papel de “identificar, debater e propor ações para melhorar a escola e a comunidade”.⁵³ Após esta etapa, quatro propostas com maior destaque incorporam um relatório encaminhado à Secretaria de Educação. Outra inovação foi permitir a votação nos dois dias sucessivos às plenárias regionais em urnas eletrônicas que ficam à disposição nos bairros. Além das urnas eletrônicas quem não participou das plenárias pode votar pela internet.

À medida que o OP circula, a polimorfia de seus modelos aumenta. Ocorre um processo em que esta política de governança participativa é desenhada ao longo do movimento de difusão, produzindo emulações, mimetismos e modelos híbridos. Há um descolamento do modelo de Porto Alegre que, no entanto, segue sendo a grande referência.

Cidade	Origem	Resultado inicial da transferência	Elementos sucessivos
Belo Horizonte	Vale do Aço e Porto Alegre	Emulação: cópia com adaptações	OP – Regional OP – Habitação OP – Digital
Recife	Porto Alegre e Recife	Emulação simplificada: cópia limitada a um conjunto restrito de elementos	OP – “Das massas” OP – Internet OP- Criança

Quadro 3.1: A transferência do OP em Belo Horizonte e Recife

⁵² Entrevistas diversas realizadas no Recife, em 2013.

⁵³ <http://www2.recife.pe.gov.br/lancado-o-ciclo-2012-2014-do-op-da-crianca-e-do-adolescente/>. Consultado em maio de 2013.

3.2 A ação internacional e o OP de Porto Alegre

“Os contatos do Tarso, os contatos do Raul potencializaram muito essa coisa”

Um ex-prefeito de Porto Alegre

A entrada do OP na agenda internacional está associada a dois elementos principais. Por um lado, a ação de um grupo de indivíduos radicados na prefeitura de Porto Alegre e seu pioneirismo internacional. Por outro, o rastreamento e reconhecimento realizado por parte de Organizações Internacionais que passaram a atribuir prêmios e recomendar o OP progressivamente. Porto Alegre é o município com mais longa e intensa atividade internacional, seguido por Belo Horizonte e Recife. A proporção da narrativa dedicada a cada município segue este padrão, iniciando pela capital gaúcha.

3.2.1 A construção das relações internacionais

A ação externa de Porto Alegre engrena com Tarso Genro, que se dedica à construção de relações com autoridades locais radicadas em municípios no Cone Sul, como Montevideu no Uruguai, e na Europa, como Barcelona na Espanha. É a partir de então que o OP dá o primeiro passo para se internacionalizar. Ao assumir a prefeitura, de acordo com um de nossos entrevistados, o prefeito pôde contar com o suporte de Raul Pont nas atividades internas, vice-prefeito na época, e passou a se dedicar também à construção de relações internacionais.⁵⁴

Desde os anos 1990 já havia intelectuais franceses, como Cornelius Castoriadis e autoridades locais que visitavam o OP. A título ilustrativo, o filósofo francês foi levado a acompanhar de perto uma das assembleias do OP, como se pode constatar a partir da foto apresentada no Apêndice E.⁵⁵ Neste momento, contudo, a repercussão do OP ainda era pouco

⁵⁴ Entrevista realizada com João Verle, Porto Alegre, 2011.

⁵⁵ Cornelius Castoriadis (1922 – 1997), economista e filósofo, de origem grega radicado em Paris, foi um dos mais importantes pensadores do século passado. Ao Brasil, Castoriadis, veio para participar de um evento de filosofia organizado na PUC-RS em 1991. Foi levado ao OP junto com Denis Rosenfeld.

significativa. Este movimento tornou-se uma prática frequente, como afirma um de nossos entrevistados:

a gestão do Tarso e depois a gestão do Raul potencializam muito essa coisa, recebem muito, colhem muito delegações intelectuais, pesquisadores, movimentos sociais, vanguardas, partidos, representações de partidos de esquerda da América Latina e da Europa, principalmente, que querem conhecer porque já ouviram falar, que tiveram relatos, que estão acompanhando essa experiência em construção, em renovação vitoriosa, as reeleições dos projetos, o aumento quantitativo da participação popular do OP, o ganho de legitimidade, as condições de uma hegemonia democrática de esquerda numa capital, capital mais meridional do sul do país⁵⁶

A ação individual está presente, neste período, na articulação externa em relação ao OP. O Mercosul, processo de integração regional que avançou durante os anos 1990 entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, também serviu para a expansão das relações internacionais de Porto Alegre. Sob a liderança da prefeitura de Porto Alegre, em 1995, foi criada a rede Mercocidades, um mimetismo da rede Eurocidades, um ano após a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, que conferiu personalidade internacional, além de dar maior estrutura, ao Mercosul. O processo de integração regional era levado à cabo por um grupo de presidentes de orientação política que defendia os princípios do neoliberalismo (com Fernando Collor de Mello representando o Brasil).

A posição geográfica de Porto Alegre, em relação aos países vizinhos do Cone Sul, u seu papel de animação de uma rede transnacional. O mote da rede Mercocidades era fazer pressão para incluir a participação das cidades no projeto de integração dos mercados econômicos entre os países do Cone Sul. Cria-se, inicialmente, uma pequena rede de cidades que, além de fazer pressão sobre o Mercosul, passam a intercambiar experiências de gestão urbana. O OP assumiu nesta vertente da rede um papel fundamental e experiências pioneiras de emulação do OP surgiram no final dos anos 1990 nos países do Cone Sul, tais como Rosário, Montevidéu e Córdoba (PORTO DE OLIVEIRA, 2010 e 2011).

As relações internacionais promovidas por Tarso Genro transcendem o Cone Sul e se estendem ao velho continente, sobretudo a Barcelona, aonde na primeira metade dos anos 1990 representantes da prefeitura participam de um grande congresso sobre as metrópoles tecnológicas (Tecnópolis). O OP em eventos desta natureza foi sempre a vitrine de Porto Alegre. Na França estreitaram-se as relações com Saint-Denis, que em 2000 adotou o OP, um

⁵⁶ Entrevista realizada com Eduardo Mancuso, Porto Alegre, 2011.

processo de intercâmbio informal iniciado na Conferência da ONU em Istambul em 1996, quando os chefes do executivo de ambos os municípios iniciaram um diálogo (PORTO DE OLIVEIRA, 2010).

3.2.2. A confluência entre captação de recursos e rastreamento internacional

O OP não era somente um elemento presente em estandes das feiras internacionais e nas relações com municípios, mas também objeto de relação com as instituições locais e internacionais. Foi criada na prefeitura de Porto Alegre, em 1993, a Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos (SECAR), uma secretaria orientada tanto à identificação de fontes de fundos externos, nacionais e internacionais, quanto para a elaboração de projetos do município que facilitassem acessar estes recursos. Trata-se de uma das primeiras experiências de governo subnacional brasileiro a operar com as relações internacionais (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2011). Um de nossos entrevistados afirma que entre as estratégias para valorizar os projetos de captação de recursos era realçar a existência do OP na solicitação de financiamento.⁵⁷ Mais de 240 milhões de dólares foram captados (recursos nacionais e internacionais) para construção de infraestruturas construídas, entre 1993 e 1998, sendo 150 milhões provenientes de empréstimo (FERNANDES, 2000, p. 49).

O BID financiou neste período, a título ilustrativo, obras, como vias expressas, na cidade, a III Perimetral, cuja decisão contou com participação popular. Um de nossos entrevistados revela que quando a prefeitura solicitava recursos para as Organizações Internacionais, era sempre mencionado que as políticas públicas passavam por uma política de governança participativa, a saber, o OP. À medida que Porto Alegre apresentava projetos para captar recursos das instituições internacionais, as relações com outros municípios iam se tecendo e as políticas públicas na cidade evoluindo. Por este caminho, o OP ganhava destaque e se introduzia nas Organizações Internacionais, que passaram a reconhecer a cidade de Porto Alegre como um modelo por sua forma de gestão pública inovadora. O BID, em um de seus financiamentos concedidos à Porto Alegre, incluiu um componente destinado às infraestruturas de base, no qual US\$ 21 milhões eram colocados à disposição da Prefeitura para a realização de obras do OP (FERNANDES, 2000, p. 54).

⁵⁷ Entrevista realizada com ex-Coordenador de Relações com a Comunidade da PMPA, Porto Alegre, 2011.

O primeiro grande passo rumo à internacionalização do OP ocorreu quando, sob a administração de Tarso Genro, o OP foi candidatado ao prêmio de boas práticas do programa da ONU para assentamentos humanos, UN-Habitat, em 1995. O OP de Porto Alegre obteve o prêmio de “melhor prática” de gestão urbana, que foi atribuído a 40 experiências ao redor do planeta, durante a Conferência Internacional da UN-Habitat II em Istambul.⁵⁸ O prêmio foi recebido por Tarso Genro e Ubiratan de Souza. É possível dizer que foi neste momento que Porto Alegre, ou melhor, o OP entra no *mapa mundi*, como afirma um de nossos entrevistados

a entrada oficial de Porto Alegre no Mapa Mundi das relações internacionais se dá na Conferência de Istambul em 96. Realmente ali, quem não conhecia, quem já tinha ouvido falar, vê, e aí tu tem aquela chancela da ONU e aí realmente, dali em diante, em 96, vai pegar exatamente o final do governo Tarso e a transição do governo Raul⁵⁹

O prêmio contribui para a promoção interna do OP, uma vez que as elites políticas de Porto Alegre buscam legitimação internacional para alcançar a credibilidade local de uma política pública.

No ano seguinte, em 1997, foi lançado o livro *Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre*, pela Editora Fundação Perseu Abramo. Era uma monografia concisa em formato de livro de bolso, narrada por Tarso Genro e Ubiratan de Souza, contando em pouco mais de 90 páginas a experiência do OP, seus ideais em relação à democracia, a implementação e suas dificuldades em Porto Alegre, bem como o processo de participação e a repercussão internacional da política de governança participativa. A obra tornou-se um pequeno clássico, foi traduzida em diversas línguas e circulou o mundo. Este livreto escrito por Genro e Souza tornou-se uma das principais fontes de inspiração para o OP, tanto para militantes quanto para técnicos de muitos países.

O Banco Mundial, por seu turno, já nos anos 1990 estava envolvido numa dinâmica de reconhecimento do OP. A política regional desta instituição no referido período estava orientada à promoção da descentralização, uma das prioridades da agenda para a América Latina, África e Ásia. Ao passar pelos municípios, o tema da descentralização tocava as

⁵⁸ Vale notar que o prêmio também foi importante, em nível interno. Um conjunto de entrevistas e artigos de jornal informam que havia rejeição da parte da oposição em relação ao OP. Historicamente a cidade era marcada por uma disputa entre partidos e correntes políticas progressistas, de um lado, e a imprensa regional, filiada à Rede Globo, de outro. Nossos relatos e documentos da imprensa informam que o OP era raramente notificado pela mídia (ver lista de periódicos em anexo), a despeito dos prêmios internacionais e conquistas internas. Trata-se de uma conjuntura confirmada, também, pelo Jornal Francês *Le Monde Diplomatique*, em que Bernard Cassen publica em 1996 um artigo sobre a experiência exemplar de Porto Alegre, no qual o autor menciona esta disputa.

⁵⁹ Entrevista realizada com Eduardo Mancuso, Porto Alegre, 2011.

políticas urbanas e, sobretudo as inovações. Em 1997 houve um evento amplo em Caracas, que foi importante não somente por dar mais um passo para incluir o OP na agenda das Organizações Internacionais, mas também por abrir um diálogo entre elites internacionais, especialmente da América Latina e da Europa. O encontro na Venezuela reforçava o lugar da experiência do OP entre as práticas mais valorizadas em termos de gestão urbana (Navarro, 2003, 92).

No mesmo ano uma obra publicada pelo Banco Mundial, *Decentralization in Latin America Learning through Experience* (1997), incentivava a descentralização, trazendo exemplos de experiências de sucesso. Uma das seções inclui a necessidade de aproximar os cidadãos aos governos, e outra resume a experiência brasileira do OP. Nesta mesma linha, o Banco Mundial, pouco tempo depois, recomendou o OP em seu relatório e no limiar do século XXI insistiu na necessidade das cidades serem mais pró-ativas quanto à criação de políticas de governança participativa (WORLD BANK, 2000).

A despeito do reconhecimento da parte da ONU, do incentivo do BID e da menção feita pelo Banco Mundial em seu relatório, o OP ainda não havia ancorado na agenda internacional. Episódio peculiar na história do OP foi o contencioso ocorrido na primeira fase do programa URB-AL. Criado pela União Europeia, dentro de uma agenda mais ampla que surge em meados dos anos 1990 destinado a aproximar as regiões da Europa e América Latina,⁶⁰ o programa constituiu uma prova de que o OP ainda precisava adquirir maior prestígio internacional para entrar na agenda das grandes instituições. A União Europeia cria diversos projetos de cooperação interregional, em áreas diversas dentro das quais figura a cooperação descentralizada.

O intuito do projeto URB-AL é o de promover o intercâmbio de *savoir-faire* em matéria de gestão urbana, por meio de parcerias entre cidades da Europa e América Latina, em torno de temas pontuais tendo uma cidade como piloto (como o Orçamento Participativo para Porto Alegre ou a Inclusão Social para São Paulo). O URB-AL era financiado por cidades de ambas as regiões, sendo que uma parcela mais significativa dos recursos pedia para as cidades europeias. O programa passou por três fases, sendo as duas primeiras de interesse para o nosso estudo de caso.

Em sua primeira fase foi lançada uma chamada para oito projetos temáticos, dentro do qual a rede de número 3 trazia título “Democracia na cidade”. Porto Alegre era candidata favorita, mas acabou não obtendo a coordenação do projeto, que foi atribuída à cidade de

⁶⁰ Após um momento em que os Estados Unidos haviam se tornado os principais parceiros da região em detrimento das relações que se haviam estabelecido com o velho continente.

Issy-les-Moulineaux, uma pequena cidade francesa. Este fato colocou em prova o prestígio internacional e a capacidade técnica de Porto Alegre para emplacar um projeto deste porte.

Ao final da década de 1990, sobretudo na gestão de Raul Pont, em Porto Alegre foi iniciado um processo de criação de uma marca do município como a “Capital da Democracia Participativa”, tendo como elemento fundamental a experiência do OP.⁶¹

3.2.3. A organização de eventos

Em 1999, organizou-se em Porto Alegre um amplo evento, tratava-se do I Seminário Internacional da Democracia Participativa (SIDP). O Seminário tinha por objetivo reunir especialistas, autoridades locais e experiências de democracia participativa de diversos lugares do mundo, provenientes de instituições internacionais de crédito, Organizações Internacionais e governos locais. O seminário ficou imune às críticas da oposição, que inclusive apresentaram um dossiê aos representantes do BID e do Banco Mundial, acusando o município de não cumprir as demandas votadas no OP (Zero Hora, 1999, p. 8). Apesar das críticas, o balanço do seminário publicado pela mídia e sua percepção a partir dos participantes estrangeiros parece ter sido positiva (ver lista de artigos anexa).

O SIDP foi importante pois reuniu pela primeira vez o movimento municipalista internacional em torno de um tema: a democracia participativa. A cidade fora Porto Alegre e a estrela do encontro o OP. Em alguma medida este evento foi precursor do FSM, que imprimiu à capital gaúcha a imagem de “capital da democracia participativa”. Além disso, o SIDP propiciou o encontro de representantes de quatro importantes instituições internacionais: a Federação Mundial de Cidades Unidas, a ONU, o BID e o Banco Mundial. O evento obteve destaque na imprensa local, pois os três maiores jornais diários de Porto Alegre, o Correio do Povo, o Zero Hora e o Jornal do Comércio, cobriram os avanços do seminário.

Houve três posições de instituições internacionais a respeito do OP, respectivamente da Fédération Mondiale de Cités Unies (FMCU), da ONU e do Banco Mundial. Podemos afirmar que este seminário foi um evento crucial pois, pela primeira vez, condensam-se um

⁶¹ Vale notar que a organização de eventos é uma forma de reunir pessoas, promover o intercâmbio de ideias e experiências, ampliar as conexões entre indivíduos, além de projetar a imagem de um município. Esta prática foi realizada com frequência em todos os casos estudados.

conjunto de atores que levarão a cabo a internacionalização do OP em dois níveis institucionais (municipal e OI).

O representante da FMCU insistiu na cooperação entre cidades como uma forma de disseminar as então chamadas “formas participativas de gestão”, em geral, e o OP, em particular. Por seu turno, o representante da ONU, enfatizou o valor da participação social na erradicação da pobreza e para uma gestão harmoniosa com o seu meio, recuperando a necessidade de dar continuidade à Agenda-21 e ao programa Habitat da ONU. A contribuição do representante do Banco Mundial se dirigiu ao caráter inovador do OP e a importância de aprender com este dispositivo que, em suas palavras, “é o caso mais exemplar na América Latina, refletindo um processo contínuo de aprendizagem, refinamento e compromisso, tanto político quanto técnico, por parte das autoridades municipais e um compromisso paralelo da sociedade civil” (VERGARA, 2000, p. 229).

As três declarações expressaram a aspiração e, em alguma medida, a necessidade, de se disseminar o OP no mundo. Os discursos proferidos pelos membros das instituições internacionais tiveram caráter técnico e condizente com a agenda das instituições em questão. Apesar das diferenças entre as ideias implícitas nos discursos, neste evento se encontrou uma rede transnacional de quadros de governos municipais, especialistas de Organizações Internacionais e militantes que compartilharam o anseio de expandir a participação social e tiveram o OP como referência para alcançar tal finalidade.

Com a sucessão dos Fóruns Sociais em Porto Alegre, o OP adquiriu progressivamente maior visibilidade e passou a se disseminar de forma massiva, como será apresentado no Capítulo IV. Paralelamente ao FSM, sob a liderança de Tarso Genro, criou-se o Fórum das Autoridades Locais pela Inclusão Social e Democracia Participativa (FAL), um espaço destinado às autoridades locais, de corrente progressista, para discutir temas da administração urbana local. O OP tem posição de destaque no FAL e a rede passou a servir como um vetor que estimulou seu fluxo internacional.

Os prefeitos de Porto Alegre também participaram na organização do movimento municipalista internacional, tendo papel importante sobretudo na agenda da democracia participativa e inclusão social, como será apresentado em detalhe no próximo capítulo. O movimento municipalista se articulou em torno do processo de unificação da FMCU e International Union of Local Authorities (IULA) que culminou com a Cités et Gouvernements Locaux Unies, sediada em Barcelona. É importante destacar que a CGLU teve uma seção de trabalho sobre o tema da participação, a “Comissão de Inclusão Social e Democracia Participativa” (CISDP). Esta comissão nasceu em 2004, a partir dos trabalhos desenvolvidos

no FAL e teve como primeira coordenadora uma ex-coordenadora de Cooperação Internacional da SECAR de Porto Alegre.

Neste período, Porto Alegre apresentou uma candidatura a nova fase do programa Urb-AL, que havia aberto novo edital para uma rede intitulada “Financiamento Local e Orçamento Participativo” a rede de número 9. A coordenação da rede foi atribuída ao município de Porto Alegre, que, desta vez, assumiria um projeto milionário destinado a fomentar o intercâmbio de experiências em matéria de OP. O projeto teve início em 2004, ano em que o PT perdeu as eleições para o candidato do Partido Popular Socialista (PPS) José Fogaça. Neste momento o OP já havia entrado na agenda internacional.

3.2.4 Efeitos da mudança política

A mudança política em Porto Alegre afetou diretamente as relações internacionais e o movimento municipalista de cunho progressista que vinha ganhando força. Com efeito, as autoridades locais do município de Porto Alegre despendiam energias na construção de uma agenda externa. Uma vez que a prefeitura passou ao governo do PPS, um conjunto de cidades suspendeu suas relações com Porto Alegre, como o caso de Saint-Denis.⁶² O mesmo ocorreu no FAL, que, sofreu uma crise, e a partir daquele momento seria coordenado por lideranças políticas europeias, sobretudo o Fondo Andaluz de Municipios (FAMSI), com uma antena na América Latina, sediada no município de Guarulhos em São Paulo (MARX, 2008; PORTO DE OLIVEIRA, 2011).

A mudança política, no entanto, não implica o encerramento do OP em Porto Alegre. Pelo contrário, ainda que tenha sofrido modificações, a manutenção do OP é um elemento importante durante a campanha eleitoral de 2004 (LOUAULT, 2010; PORTO DE OLIVEIRA, 2010; RIBEIRO DIAS, 2008). A momentânea ausência na cena internacional de Porto Alegre, sobretudo nas redes progressistas, tampouco afetou a busca externa pelo OP.⁶³ O município continuou sendo referência, berço do OP e um “mito” para os estrangeiros. Delegações de municípios continuaram visitando a cidade e o município coordenou o projeto da Rede-9 do URB-AL. Por seu turno, relações com alguns municípios de outros países, que

⁶² Observação participante e entrevistas em *off-record*, em Saint-Denis, 2008.

⁶³ A título ilustrativo, durante uma de minhas missões de pesquisa de campo em Porto Alegre, no ano de 2011, havia um jornalista sul-coreano realizando uma reportagem sobre o OP.

compartilhavam o projeto político seguido pelo PT em Porto Alegre, foram prejudicadas e em certos casos, como o de Saint-Denis, cessaram.

A prefeitura procurou o Banco Mundial para realizar uma avaliação do OP no município. Gradualmente, a nova administração de Porto Alegre retomou as atividades que haviam marcado a vida política da cidade. A realização de eventos para cidades também retornou. Em novembro de 2011 Porto Alegre sediou o encontro mundial da rede Metropolis, contando com mais de uma intervenção sobre o OP. Nesse encontro, estiveram presentes o vereador Joe More, que apresentou a experiência do OP em Chicago e a vereadora Melissa Mark-Viverito, responsável por ter implementado o OP em um distrito de Nova Iorque. Além destes participantes, Mamadou Bachir-Kanouté, especialista da África Subsaariana, esteve presente e uma representante da ONG Participatory Budgeting Project dos Estados Unidos.⁶⁴ Em janeiro do ano seguinte, foi realizado o Fórum Social Mundial e em junho do mesmo ano Porto Alegre sediou o encontro internacional da OIDP e realizou a primeira edição do DEMOCRACINE, um festival de cinema sobre o tema da democracia organizado por Giovanni Allegretti, pesquisador do Centro de Estudos Sociais de Coimbra.

A despeito da continuidade do OP de Porto Alegre e a retomada das ações do município no plano internacional, a mudança de governo abriu um espaço para que outros municípios de orientação progressista assumissem papéis de liderança no cenário internacional em relação ao debate em torno do OP. Belo Horizonte, por exemplo, intensificou suas relações externas e passou a internacionalizar seu OP neste período.

3.3 Belo Horizonte e Recife: a internacionalização tardia

Os municípios de Belo Horizonte e Recife iniciam seus processos de internacionalização depois do município de Porto Alegre. Porto Alegre, logo no início de sua internacionalização investe na criação de uma “marca” e a cidade passa se afirmar como capital da democracia participativa. Tratando-se de duas cidades com OP forte, Belo Horizonte e Recife tiveram que se diferenciar de Porto Alegre, ao mesmo tempo em que também divulgavam suas experiências de OP. As duas capitais, mineira e pernambucana, criaram secretarias para lidar com as questões externas, investiram em eventos sobre

⁶⁴ Foi realizada observação participante durante o evento.

democracia e participação social e foram rastreadas e acompanhadas por instituições internacionais. À diferença de Porto Alegre, o envolvimento das autoridades locais foi menor nestas duas cidades. Nas próximos parágrafos serão descritas as trajetórias internacionais de ambos municípios.

3.3.1. Belo Horizonte e as relações internacionais

Quatro anos se passaram entre a implementação pioneira do OP em Porto Alegre e seu surgimento em Belo Horizonte, o que equivale a um mandato municipal. O processo de internacionalização do OP de Belo Horizonte levou, comparativamente, muito mais tempo para seu início do que este período de quatro anos.

Belo Horizonte só passa a investir na dimensão internacional do município, em geral, e do OP, em particular, início dos anos 2000. O movimento foi emplacado somente com o programa URB-AL. A atenção do município se concentra na dimensão interna do modelo, em detrimento de sua projeção externa. As inovações trazidas por Belo Horizonte, com a construção do IQVU como indicador de medida usado para assegurar a inversão de prioridades, a dimensão habitacional e a ênfase do OP como um instrumento de planejamento urbano são elementos que favoreceram sua diferenciação em relação a Porto Alegre e, também, seu reconhecimento internacional.

A entrada de Belo Horizonte nas redes internacionais de OP é “ativada”, em 2003, a partir de em um evento nacional de municípios promovido por São Paulo durante a gestão de Marta Suplicy (PT).⁶⁵ Trata-se do URBIS. Até então Belo Horizonte não participava de maneira sistemática do movimento municipalista internacional e tampouco das redes transnacionais desta mesma natureza. A relação se instaura por meio da coordenadora do OP em Belo Horizonte, Maria Auxiliadora Gomes, que participou do evento URBIS em São Paulo, e Yves Cabannes, coordenador do PGU-ALC.

A ação internacional na promoção do OP a partir de Belo Horizonte é realizada, por um lado, pelas sucessivas coordenadoras do OP, Maria Auxiliadora Gomes (2003 – 2009), Ana Luiza Nabuco (2009 – 2012) e, pela coordenação da Rede Brasileira de Orçamento

⁶⁵ Entrevista com Maria Auxiliadora Gomes, Belo Horizonte, 2013.

Participativo, com Claudinéia Jacinto (2009 – 2012). O trabalho era assessorado, quando possível, pela Secretaria de Relações Internacionais.

A Prefeitura de Belo Horizonte, embora não tenha publicado muito sobre o OP nos primeiros anos, a partir de 2000 passou a lançar diversos livros sobre a experiência da capital mineira. A secretaria adjunta de Relações Internacionais estrutura-se em 2005 essencialmente para responder às demandas do URB-AL.⁶⁶ A partir deste programa, o município estabeleceu relações mais próximas com diversas prefeituras que faziam parte da rede. O especialista, Yves Cabannes, que escreveu o documento de base da Rede – 9 do programa URB-AL, é citado mais de uma vez nas entrevistas. Yves Cabannes é um pivô na internacionalização do OP, como veremos nos capítulos seguintes. Seu papel é importante durante este período, bem como o de Giovanni Allegretti, cuja ação foi importante no programa URB-AL entre outras atividades internacionais relacionadas ao OP.

A cooperação técnica estava entre as atividades do Programa URB-AL, e além do compartilhamento das experiências por meio dos estudos de caso, promovia um conjunto de avaliações do OP em Belo Horizonte. A partir de então, Belo Horizonte se torna progressivamente uma referência internacional em matéria de OP. Como descrito na seção anterior, o OP da capital mineira esteve associado à gestão dos territórios e o planejamento municipal. Em 2004, a Prefeitura ganhou um prêmio da Divisão da Administração Pública e Desenvolvimento da Gestão das Nações Unidas: "Prêmio de Serviço Público das Nações Unidas", em reconhecimento ao OP. Após a criação do OP digital, a prefeitura foi laureada em 2007 por este programa específico, recebendo a distinção de “Boa Prática” do Observatório Internacional da Democracia Participativa. A premiação ocorreu em Nanterre, França, no ano de 2008 no evento para o encontro anual do ODIP.⁶⁷ Além disso, em 2011 foi a terceira colocada no prêmio da Fundação Reinhard Mohn, cujo prêmio foi atribuído ao município de Recife, como veremos em detalhe na próxima seção.

Em meados dos anos 2000, foi feito um acordo com a Universidade de Harvard nos Estados Unidos para fomentar um intercâmbio de urbanistas vindo dos Estados Unidos para conhecer o OP no município.⁶⁸

⁶⁶ Entrevista realizada com Rodrigo Perpétuo, Belo Horizonte, 2013.

⁶⁷ Observação participante no evento em Nanterre, 2008.

⁶⁸ Neste período Yves Cabannes havia se tornado professor em Harvard.

3.3.2. A fenda deixada por Porto Alegre

O momento em que Belo Horizonte se lançava de maneira mais decisiva na promoção do OP no âmbito internacional, foi concomitante ao vácuo político deixado pela prefeitura de Porto Alegre após a derrota do PT nas eleições de 2004.⁶⁹ Pode-se entender este episódio como uma “janela de oportunidade” para Belo Horizonte entrar na cena internacional e expandir sua visibilidade, no mesmo momento em que parceiros progressistas do exterior buscavam uma alternativa, uma vez que Porto Alegre deixava de ser considerado um parceiro político.⁷⁰ Ainda que não seja possível estabelecer uma relação direta de causalidade, o retraimento momentâneo das relações internacionais de Porto Alegre, coincide com um momento de ascensão internacional de Belo Horizonte e outras cidades brasileiras, como Recife.

Quando Belo Horizonte começa a se inserir no cenário internacional de circulação do OP, a democracia participativa já era um elemento consagrado na agenda internacional. Passos importantes haviam sido alcançados com os prêmios da ONU, as recomendações do Banco Mundial e o Programa URB-AL. Já era um momento de difusão massiva, sobretudo quando as transferências se consolidaram em municípios da América Latina e Europa. A ação na Rede-9 favoreceu a produção técnica sobre o OP, o conhecimento em matéria de transferência e a formação de quadros especializados na cooperação descentralizada. Foram produzidos estudos de caso e documentos reunindo experiências temáticas diversas. Uma parte dos quadros técnicos de instituições internacionais, como o Banco Mundial, e ONGs especializadas em participação foram consultores do projeto no início de suas carreiras.

Dentre os desdobramentos importantes do Programa URB-AL, com a Rede-9, esteve a criação do Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP) e da Rede Brasileira de Orçamentos Participativos (RBOP). O primeiro baseado em Barcelona, ao passo que o segundo em Belo Horizonte.⁷¹ Ao fim do Programa URB-AL foi tomada a decisão de criar uma Rede Brasileira de Orçamentos Participativos. A rede é idealizada pela equipe de Belo Horizonte e conta com a contribuição do Coordenador do CIGU, Jaime Vásconez. A proposta era criar um espaço horizontal de intercâmbios e atividades entre experiências brasileiras. A rede começa a se articular em 2007, contando com cerca de 30 membros. A

⁶⁹ Outros municípios ativos no plano externo, como São Paulo por exemplo também eclipsaram da cena internacional progressista, após a perda do PT nas eleições municipais.

⁷⁰ Entrevistas realizadas com: Claudineia Jacinto, Belo Horizonte, 2013; Maria Auxiliadora Gomes, Belo Horizonte, 2013.

⁷¹ Nos dias atuais a RBOP é coordenada pelo município de Guarulhos.

rede também serviu de piloto para criar uma rede internacional de OPs, que deveria funcionar no mesmo formato, com forte incentivo dos espanhóis. Em particular do Fundo Andaluz de Municípios para a Solidariedade Internacional (FAMSI), como será apresentado no próximo capítulo.

A rede internacional de OPs não teve o mesmo êxito da rede brasileira, pois não foi levada a termo.⁷²

O OP em meados da década de 2000 entra num processo de difusão massiva em escala global, transcendendo as relações iniciais que haviam se estabelecido entre América Latina e Europa. A partir da gestão de Ana Luiza Nabuco à frente da Secretária de Planejamento (2006-2010), passaram a ser cada vez mais frequentes as visitas de delegações internacionais a Belo Horizonte.⁷³ Além de receber estrangeiros, os quadros do município também se deslocavam para o exterior, realizando atividades em que o OP era divulgado. Em conversa coletiva com as responsáveis pelo OP em Belo Horizonte, pode-se notar a diversidade de origens de visitantes que procuraram o OP no município:

os filipinos que vieram aqui, cinquenta e tantos. Coreanos, filipinos, africanos [...]. Ano passado [...], teve um evento em que veio uma delegação de quase 60 pessoas [...], ficamos o dia inteiro com eles [coreanos] eram prefeitos, secretários [...]. João Pessoa, vem sempre [...], Nova Lima veio recentemente [...] Brasília também.⁷⁴

Em entrevista realizada com a ex-coordenadora do OP, a mesma situação se confirma, como podemos entender a partir de seu depoimento:

teve um período de muita intensidade na cooperação e na vinda, a gente recebia missões internacionais em Belo Horizonte de forma sistemática para conhecer o Orçamento Participativo [...] eu acho que teve um movimento propositivo e intencional por parte da Prefeitura de Belo Horizonte de discutir o Orçamento Participativo, a proposta não era obviamente de internacionalização, mas de criar instâncias para a reflexão e discussão do Orçamento Participativo, fosse de cidades brasileiras e a Rede Brasileira de Orçamento Participativo ela se situa como esse espaço, mas também internacionalmente⁷⁵

⁷² A Rede Brasileira de Orçamento Participativo continua suas atividades, sendo a coordenação atualmente realizada pela Prefeitura de Guarulhos. Em parte a redução da plataforma internacional de OPs se deve à crise na Europa e aos cortes orçamentários destinados à cooperação internacional.

⁷³ As delegações que visitam Belo Horizonte vêm dos mais diferentes regiões do mundo da América Latina à Coreia, passando pela África, as Filipinas e a Europa.

⁷⁴ Entrevista realizada com Ana Luiza Nabuco, Belo Horizonte, 2013.

⁷⁵ Conversa coletiva realizada com as atuais responsáveis pelo OP, Veronica Campos Salles, Claudineia Jacinto e Maria Diana de Oliveira Belo Horizonte, 2013.

A participação no encontro organizado pelo Municipal Development Partnership for Eastern and Southern Africa (MDP-ESA), com apoio do Banco Mundial em Durban no ano de 2008, foi fundamental para tecer as relações de cooperação Sul-Sul na transferência do OP. Do encontro surge a proposta de criar um acordo entre Belo Horizonte e Maputo, financiado pelo Banco Mundial, com mediação de André Herzog, para a produção de um guia, cujo objetivo era facilitar a implementação do OP nos municípios africanos a partir do acúmulo de *expertise* da capital mineira (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2009).⁷⁶ O guia foi produzido em parceria com pesquisadores da UFMG. Trata-se de uma forma de transferência estimulada por meio do mecanismo de aprendizagem direta ou *peer-to-peer learning*, que será descrito em detalhe no Capítulo VII.

3.3.3. Os eventos: Belo Horizonte entre o Brasil e a França

Em 2008, a Prefeitura de Belo Horizonte organizou um grande evento: o Seminário de 15 anos de OP. Este encontro que contou com cerca de 300 participantes contribuiu para divulgar o OP de Belo Horizonte. Um acordo realizado com a Universidade de Harvard nos Estados Unidos e relações estabelecidas com a França também parecem ter produzido o mesmo efeito. Delegações da Prefeitura de Belo Horizontes participaram de eventos organizados pela Science Po – em Poitiers, na França, sobre a democracia participativa. A prefeitura foi, durante certo período, uma parceira internacional da região de Poitou-Charentes, uma das poucas experiências de OP em nível regional. O evento organizado em Belo Horizonte sobre o OP no ano da França no Brasil, em 2009, contou com uma intervenção da presidenta da região, Ségolène Royal, por meio de vídeo-conferência

Em resumo, a internacionalização do OP de Belo Horizonte ocorre no momento de difusão massiva ou transbordamento do dispositivo, com um marco inicial que pode ser estabelecido em 2003, no encontro do URBIS em São Paulo, e um processo de internacionalização crescente a partir do Programa URB-AL, com esforços na coesão dos OPs no Brasil por meio da RBOP, investimentos efetivos na divulgação da experiência, a partir de

⁷⁶ Entrevistas realizadas com quadros da PBH, Belo Horizonte, 2013 e do Banco Mundial, Washington, 2013.

2008, e um movimento que se dirige à cooperação Sul-Sul, com suporte do Banco Mundial. À diferença de Porto Alegre, em Belo Horizonte não há autoridades locais, como prefeitos, promovendo o OP de forma direta e sistematicamente. A internacionalização do dispositivo é tardia e não parece ser prioridade na agenda do governo, especialmente no início do processo, mas uma ação levada a cabo pela coordenadoria do OP.

3.3.4. Recife: “o melhor OP do mundo”

As políticas de governança participativa na Prefeitura do Recife remontam aos anos 1980. Ainda que esta área tenha composto ao longo dos anos uma parte da agenda política municipal, não há investimentos evidentes na promoção internacional do OP como uma marca da cidade, a não ser nos anos mais recentes. Recife integra a Rede Mercocidades desde 1995 (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2011), mas aumenta sua atuação a partir de 2004, quando passa a participar em cinco Unidades Temáticas.⁷⁷ A Secretaria de Relações Internacionais, todavia, se estrutura simultaneamente à de Belo Horizonte com formato diferente. A ação pública em relação ao OP concentra-se em grande medida para o plano interno. Como ocorreu em Belo Horizonte, o OP de Recife tem internacionalização tardia, sendo, em parte, impulsionado a partir de atores externos.

A preocupação de avançar nas estratégias de captação de recursos surgiu na Prefeitura do Recife com a vitória do PT nas eleições em 2000.⁷⁸ Todavia, no primeiro mandato a ação internacional carecia de uma estrutura institucional na Prefeitura. Na segunda gestão petista, foi criada para esta finalidade uma Coordenadoria de Relações Internacionais, em 2005, que estava vinculada à Secretaria de Gestão Estratégica e Comunicação Social. Sua missão era “coordenar os processos de relações internacionais, na busca de intercâmbios, irmanamentos, investimentos e participação nas redes internacionais de cidades que ampliem o desenvolvimento turístico, cultural, social e econômico do Recife”.⁷⁹

A orientação inicial da Secretaria foi de captar recursos junto a instituições

⁷⁷ Entrevista realizada com Roberto Trevas, Recife, 2013. As unidades temáticas são respectivamente: Educação, Cultura, Direitos Humanos, Democracia Participativa e Juventude.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ PREFEITURA MUNICIPAL DO RECIFE: http://www.recife.pe.gov.br/pr/secestrategica/relacoes_int.php. Consultado em Maio de 2013.

internacionais, tais como o BID, o Banco Mundial e o BNDES.⁸⁰ A Coordenadoria não operou diretamente com o OP, mas ofereceu assessoria para a organização das ações internacionais, que foram levadas a cabo pelos responsáveis do Orçamento Participativo.

As instituições alemãs ficaram particularmente interessadas pela experiência de Recife e pela possibilidade de replicação de seu modelo na Alemanha. O binômio OP e Prezeis do Recife haviam sido reconhecidos pela fundação alemã Friedrich Ebert no início dos anos 2000, como “notáveis experiências de participação cidadã”, no âmbito de um Programa de Informação e Intercâmbio entre mais de 20 experiências dessa natureza no Cone Sul (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai). O objetivo era proporcionar, durante dois anos de programa, “o estabelecimento de redes informais e de demandas e ofertas entre profissionais” participando do programa (FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT, 2003, p. 5). O município de Recife foi sócio de “pleno direito” no Programa URB-AL e foi objeto do *Documento de Base* tendo sido um dos estudo de caso.

O processo de internacionalização política de Recife associado aos resultados obtidos nos primeiros anos do OP, a partir da gestão de João Paulo, contribuíram para que um dos mais prestigiados eventos internacionais sobre a democracia participativa, o Encontro Anual da Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP), ocorresse pela primeira vez no Brasil nesse município.⁸¹ De acordo com o *Boletim Diário* da Secretaria de Comunicação do Recife publicado em 29 de Novembro de 2006 “a capital pernambucana foi escolhida por unanimidade, na quinta conferência do OIDP, realizada em 2005 em San Sebastián (Espanha), derrotando concorrentes como Porto Alegre, Puebla (México), Villa Gessel (Argentina) e El Bosque (Chile)”.

Dentre os participantes destacados pela imprensa na programação estavam vários intelectuais brasileiros, como o especialista Yves Cabannes e André Herzog do Instituto do Banco Mundial.⁸²

O município de Recife tece relações com a Escola de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-EASP), para os fins de visitas de estudantes e acompanhamento do OP *in loco*. O Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) da FGV-EASP indicou o OP ao prêmio Internacional Reinhard Mohn da fundação alemã Bertelsmann. Concorrendo com mil experiências de diversos países , o OP de Recife

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ O encontro só retornou ao Brasil em 2012, no município de Porto Alegre.

⁸² Ermínia Maricato (USP), Maria da Glória Gohn (Unicamp), Rudá Ricci (UFMG), Luís de la Mora e Suely Leal (UFPE), Alejandro Socorro (Universidade de Cienfuegos, Cuba), Yves Cabannes, (University College London) e André Herzog (Banco Mundial).

foi vitorioso. Escolhido por voto popular, recebeu 21,69% do total dos 14 mil votos na Alemanha.⁸³ O objetivo do prêmio era atribuir uma menção para práticas inovadoras no tema “Vitalização da democracia através da participação” e seus critérios eram a dimensão inovadora das experiências e sua replicação no contexto alemão.

A fundação Bertelsmann tem peso singular no contexto europeu por estar associada à mídia, sendo a maior rede difusora da região com canais de televisão e estações de rádio. O prêmio foi concedido ao prefeito em função no ano de 2011, João da Costa (PT) das mãos da Chanceler alemã, Angela Merkel,⁸⁴ e contou com a participação de uma delegada-mirim do OP Criança, Keila Pessoa, de 13 anos, que havia feito um marcante depoimento no vídeo que acompanhava o dossiê de candidatura do prêmio (RECIFE, s/d, p. 96).⁸⁵ A presença do OP Criança, em geral, e o carisma de Keila Pessoa, em particular, foram elementos importantes para a atribuição do prêmio, informa uma das entrevistadas que compunha na época o quadro da Secretaria de Relações Internacionais do Recife.⁸⁶

A concessão do prêmio internacional fortaleceu o OP e abriu a oportunidade para que o município realizasse um efêmero movimento de marketing apoiando-se em frases como “o melhor OP do Mundo”⁸⁷ e “a capital nacional da democracia participativa”.⁸⁸ As relações com a Alemanha, sobretudo no âmbito dos contatos estabelecidos com a instituição envolvida com a atribuição do prêmio, propiciaram a transferência do OP de Recife a 22 municípios alemães.

3.3.5. Efeitos da mudança política em Recife

No momento do apogeu internacional do OP de Recife, o candidato do PT João da Costa, que terminava seu primeiro mandato na prefeitura, e que havia sido o coordenador do OP na gestão anterior, perdeu as eleições de 2012 na capital pernambucana. A empreitada internacional de Recife sofreu uma reorientação a partir da nova administração de Geraldo Julio do Partido Socialista Brasileiro (PSB).

⁸³ http://www.recife.pe.gov.br/2011/06/09/prefeito_joao_da_costa_recebe_premio_e_assina_acordo_de_cooperacao_na_europa_177152.php. Consultado em maio de 2013.

⁸⁴ A entrega do prêmio pode ser conferida, a partir do minuto 39, do vídeo da cerimônia disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=CaMSM01xX74>. Consultado em maio de 2013.

⁸⁵ O depoimento de Keila Pessoa, pode ser conferido no vídeo da candidatura do Município do Recife pode ser conferido em <http://www.youtube.com/watch?v=UHxVj4IyWfo>. Consultado em maio de 2013.

⁸⁶ Entrevista com Mariane Regis, Recife, 2013.

⁸⁷ Entrevista com José Augusto Miranda, Recife, 2013.

⁸⁸ Apresentação oficial em documento formato Powerpoint concedida pela ex-coordenação do OP ao autor.

Antes de deixar o poder, João da Costa havia empossado os conselheiros do OP para o ano de 2013. Todavia, a nova gestão a partir de sua entrada no governo logo no início do ano havia mostrado reticência e silêncio a respeito do destino do OP.⁸⁹ Os conselheiros, e o OP em geral, permaneceram mais de 300 dias na inatividade. Em julho, o novo prefeito Geraldo Julio anunciou à imprensa que o OP iria terminar na cidade de Recife. De acordo com o Jornal do Comércio (JORNAL DO COMÉRCIO, 2013, p. 16), o prefeito afirmava que era necessário “oxigenar” o debate de prioridades para a cidade”.

O OP foi substituído por um novo modelo de participação, espelhado ao programa estadual “Todos por Pernambuco” com reuniões, fóruns, áreas temáticas e debate de prioridades, mas sem um sistema de votação e ciclo anual. O programa “Todos por Pernambuco”, foi lançado pelo governador do Estado Eduardo Campos, do mesmo partido do atual prefeito da capital, e se trata de uma política de governança com participação social que consiste em “uma forma de gestão democrática, regionalizada e com foco em resultados”. Este episódio ocorrido em Recife, mostra a fragilidade das políticas de governança participativa que tem forte associação partidária e não são regulamentadas normativamente.

Conclusão

Os três casos analisados são representativos de capitais em que o OPs se internacionalizou. Os municípios têm um conjunto de aspectos semelhantes. Malgrado Porto Alegre ser a matriz do OP, Belo Horizonte e Recife introduziram importantes inovações institucionais à política de governança participativa e obtiveram seu próprio reconhecimento. No que diz respeito às relações internacionais, as capitais criaram instituições internas, ou seja, secretarias de captação de recursos ou de relações internacionais para melhor se inserir no contexto da globalização, captando recursos e participando da esfera da “diplomacia das cidades”. Ainda que os casos apresentem diversos elementos de semelhança há uma diferença em termos de resultados, isto é, Porto Alegre se legitima internacionalmente e engendra um processo de difusão massiva, ao passo que Belo Horizonte e Recife, a despeito da internacionalização de seus modelos não tem a mesma repercussão que Porto Alegre.

⁸⁹ Durante pesquisa de campo realizada em Recife em 2013 ainda não se sabia se o OP seria mantido ou suprimido. Em reunião na Associação FIJ no bairro do Ibura os cidadãos estavam inquietos a respeito da continuidade do OP.

Em Porto Alegre, os prefeitos, como Tarso Genro e Raul Pont, bem como Ubiratan de Souza e outros quadros do município, estiveram constantemente envolvidos nas atividades internacionais, de promoção do OP e militância pelo ideal da democracia participativa. A ação internacional fez com que estes se consagassem como os primeiros “embaixadores do OP”. São personalidades com legitimidade política em matéria de participação social e conhecimento técnico. Estes estiveram presentes nos primórdios do OP e acompanharam sua evolução. Os “embaixadores do OP” de Porto Alegre são personagens reconhecidas internacionalmente, como ficará mais claro nos próximos capítulos.

A militância contínua desse grupo de políticos gaúchos é crucial para inserir o OP na agenda internacional. Já no caso de Belo Horizonte e Recife, este mesmo tipo de ação é levada a cabo sobretudo por quadros internos, geralmente alocados nas secretarias onde está alocada esta política de governança participativa como Maria Auxiliadora Gomes no caso da capital mineira. Além disso, em Porto Alegre houve um pioneirismo internacional, seja na criação de uma secretaria para a captação de recursos, seja na organização de eventos que operam como mecanismos que contribuem para seu processo de internacionalização.

Foram identificados um conjunto de mecanismos operando no processo de internacionalização e difusão do OP. Dois merecem ser observados em particular, o da “construção” e o do “rastreamento externo”. O primeiro consiste em um processo de produção da imagem da cidade, orientado pelo OP, que envolve a promoção internacional do dispositivo, a produção de material técnico e informativo e a organização de eventos. A ação é iniciada por um grupo de indivíduos vinculados à prefeitura de Porto Alegre que iniciam a promover o OP e forjar uma imagem do município tendo esta política como pano de fundo a partir da rede Mercocidades, num movimento que se estende com a publicação e divulgação do livro de Genro e Souza (1997), prossegue com o SIDP e continua com o FSM, como será descrito no Capítulo V. Este mecanismo acelera a internacionalização do OP de Porto Alegre. A mesma ação é realizada, ainda que tardiamente, pelos municípios de Belo Horizonte e Recife.

O segundo mecanismo a ser mencionado é o “rastreamento externo” que está presente nos três casos. O rastreamento ocorreu em Porto Alegre, quando a ONU atribuiu a este município a distinção de “boa prática” em gestão urbana. O prêmio deu amplitude internacional a uma experiência estritamente local. A atribuição de prêmios ocorreu também na década seguinte em Belo Horizonte e Recife. Todavia, não foi suficiente para que estas práticas tivessem repercussão semelhante à da cidade de Porto Alegre.

O OP não teria sido reconhecido se não fosse a proliferação de experiências pioneiras no Brasil e, sobretudo, de casos de continuidade e de sucesso. As experiências de Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife trazem um conjunto de resultados concretos, que fazem destas exemplos nos quais municípios de todo o mundo encontram inspiração. Sem a efetividade do OP nestes municípios, seus “embaixadores” não teriam argumentos suficientes para defendê-lo. O trabalho dos indivíduos que fizeram estas experiências acontecerem não é o objeto principal desta tese, mas não é possível negligenciar a ação de todos que trabalharam no plano micro-local para que as experiências existissem.

É possível afirmar, portanto, que ocorreu uma confluência entre ação internacional de quadros políticos, por um lado, e rastreamento e reconhecimento internacional, por outro, associados à uma experiência com resultados de destaque. Estas foram condições necessárias para que o OP se internacionalizasse. O caso de Porto Alegre sobressai por ter sido pioneiro em sua ação internacional. Há um investimento político em matéria de relações internacionais. Os prefeitos e quadros de alto escalão da prefeitura circulam e proferem palestras no exterior contando sobre a experiência da capital gaúcha. Sua atividade é contínua durante toda a gestão do PT. A promoção de eventos bem como a construção de redes também são cruciais neste sentido. Estes elementos combinados fizeram com que o OP de Porto Alegre em particular se tornasse uma referência em matéria de políticas e governança participativa no plano internacional, efeito que foi potencializado como realização sucessiva de FSMs.

Capítulo IV

Promovendo conexões transnacionais: As redes da democracia participativa

Não há nada que não esteja interconectado
Um consultor internacional

Além de funcionar como uma rede informal e um Fórum, o FAL representa um espaço de encontro e de articulação (ou entrelaçamento!) de dezenas de redes temáticas (paz, pobreza, Orçamento Participativo, agricultura urbana) ou regionais (Mercocidades) ou territoriais (cidades periféricas) com as quais se construíram pontes largas ou estreitas, sólidas ou não⁹⁰

Relatório IV Edição do FAL

Introdução

Ao longo dos anos 1990 as autoridades locais de Porto Alegre passaram a dialogar com seus pares, de correntes progressistas, em outros países na América Latina e na Europa, acerca de diversos temas de gestão urbana, dentre os quais se incluía o OP. Nestas relações os intercâmbios de ideias e técnicas de administração pública eram frequentes. Os eventos internacionais foram compondo espaços de encontro pontuais destinados à articulação internacional e à divulgação de políticas públicas subnacionais. O OP vai pouco a pouco ganhando espaço nos encontros, pois por um lado os representantes de Porto Alegre tinham interesse em divulgá-lo e, por outro, em muitos municípios, sobretudo na Europa, se manifestava preocupação com a necessidade de renovar as práticas de governança local.

⁹⁰ Tradução realizada pelo autor do original “Además de funcionar como una red informal y un Foro, el FAL representa un espacio de encuentro y de articulación (¡o de enredo!) de decenas de redes temáticas (paz, pobreza, presupuesto participativo, agricultura urbana) o regionales (Mercociudades) o territoriales (ciudades periféricas), con las cuales se construyeron puentes anchos o estrechos, sólidos o no” (FAL, 2004, p. 18).

Neste movimento constituíram-se diversas redes, cuja ação resultou na produção de vínculos transnacionais entre indivíduos da América Latina, Europa e, em menor escala, da África.

Concomitantemente, ganhava força na cena internacional um movimento municipalista – com reivindicações, formas de ação e finalidades diversas – que se constituiu e se ramificou gradualmente nas diversas regiões do planeta. Este processo foi institucionalizado com a fusão da Federação Mundial de Cidades Unidas e da União Internacional de Autoridades Locais (IULA), que no ano de 2004 em Paris deu origem à organização Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU). Neste movimento, associações de prefeitos, bem como redes de municípios na América Latina participaram ativamente, como por exemplo a Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais (FLACMA), sediada em Quito.⁹¹ As autoridades de Porto Alegre também se envolveram nesse movimento, bem como importantes municípios com prefeitos progressistas de diversos portes na Europa, dentre os quais são ilustrativos a capital da Catalunha na Espanha, Barcelona, e Saint-Denis, na região metropolitana de Paris, na França.

Na Europa, intelectuais e políticos insistiam na existência de uma crise ou, nas palavras de Pierre Rosanvallon, de um mal-estar na democracia (ROSANVALLON, 1998; SANTOS, 2003; SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2008), na necessidade de reformas que pudessem melhorar sua qualidade e, sobretudo, aumentar a participação social.⁹² Ao mesmo tempo, na América Latina, as ditaduras já haviam caído e outras estavam por cair, instauravam-se novas democracias e surgiam formas institucionalizadas de participação política. Tratava-se, pois, de uma crise cuja “esperança”⁹³ de solução foi encontrada na América Latina, mais precisamente na política de governança participativa desenvolvida em Porto Alegre. Já nos anos 1990 intelectuais, ativistas e políticos viajaram à América Latina, com destino a Porto Alegre, para conhecer o OP. Criou-se uma primeira rede transnacional na França chamada “*Démocratiser Radicalement la Démocratie*”, cuja atividade era, essencialmente, disseminar o OP de Porto Alegre no velho continente.

Em 2000 iniciou-se um processo de adoção do OP em diversos países europeus. As relações entre prefeituras progressistas articuladas em torno do tema da democracia e participação social em geral construíram um *locus* de diálogo e sociabilidade, no qual o OP se

⁹¹ Entrevistas realizadas com: Edgardo Bilsky, Barcelona, 2013; Alberto Paranhos, videoconferência São Paulo/Curitiba, 2012.

⁹² Vale notar que Pierre Rosanvallon introduz sua obra *Le peuple introuvable* com um capítulo dedicado ao “Mal estar na democracia”, cujo primeiro sintoma elencado pelo autor é “a abstenção ou a não inscrição nas listas eleitorais” (ROSANVALLON, 1998, P. 11, tradução nossa).

⁹³ Empréstimo o termo “esperança”, do original *espoir* em francês, referindo-se à democracia, no sentido que compõe o subtítulo do livro *Porto Alegre: l’espoir d’une autre démocratie* de Gret e Sintomer (2005).

inseriu como um elemento privilegiado de discussão. Na encruzilhada entre esses eventos e redes diversas estava o Fórum das Autoridades Locais pela Inclusão Social e Democracia Participativa (FAL),⁹⁴ criado paralelamente ao Fórum Social Mundial, como espaço de discussão para as autoridades locais. Trata-se do espaço onde se encontram um conjunto de iniciativas diversas encetadas pelo movimento municipalista internacional, sobretudo em sua vertente progressista. O FAL é uma constante no processo de circulação do OP desde o ano de sua criação em 2001. Ainda que tenha sofrido alterações e variado quanto à intensidade de ação ao longo dos anos, o FAL teve um papel fundamental para difusão do OP, operando articulações internacionais para a promoção do mesmo.

No capítulo anterior foi apresentada a projeção externa de Porto Alegre, comparada a dois outros municípios no Brasil, Belo Horizonte e Recife. Este capítulo percorre as primeiras conexões transnacionais estabelecidas entre representantes de governos subnacionais na América Latina e na Europa, a partir das quais foi realizado um corpo de transferências do OP. Serão analisadas duas redes em particular: a Rede *Démocratiser Radicalement la Démocratie*, do francês Democratizar Radicalmente a Democracia (DRD), e o FAL, sendo a maior atenção dedicada a esta última.

O argumento proposto neste capítulo defende que as redes criadas para conectar a América Latina e a Europa, a Porto Alegre em particular, e em torno do tema da democracia e inclusão social, em geral, foram iniciativas levadas a cabo por indivíduos fortemente motivados a disseminar a ideia do OP e as técnicas que se associam a este dispositivo. Afirma-se ainda que as redes assumiram duas funções, como ator e como espaço de discussão a respeito do OP.

Keck e Sikkink (1998) referem-se às redes como estruturas comunicativas, que também devem ser entendidas como espaços políticos. O conceito de redes transnacionais serve para “evocar as dimensões estruturadas e estruturantes destes agentes complexos, que não somente participam de novas arenas de políticas mas também as formam” e ainda afirmam que “ao importar o conceito da sociologia e aplicá-lo transnacionalmente, supera-se o desenho progressivamente artificial entre realidade internacional e nacional” (KECK; SIKKINK, 1998, *passim*).⁹⁵ Vale insistir ainda que as redes não são construídas pelo autor, mas são categorias nativas pelas quais os atores se autodenominam.

⁹⁴ No relatório do IV encontro a rede se denomina Fórum das Autoridades Locais pela Inclusão Social e Democracia Participativa de Porto Alegre. Todavia, foram encontrados diversos registros em que se usa Fórum das Autoridades Locais pela Inclusão Social e Democracia Participativa, Fórum das Autoridades Locais ou simplesmente Rede FAL.

⁹⁵ Tradução realizada pelo autor do original “to evoke the structured and structuring dimension of these

A forma de organização da rede, especialmente no caso da rede FAL, inicialmente foi centrada na liderança de Porto Alegre e cuja formalização ocorria anualmente por meio de uma reunião de maneira paralela ao FSM. As redes se constituem como atores importantes no processo de difusão do OP, seja em nível nacional, como em nível global. A ação em rede não somente contribui para disseminar e conferir legitimidade ao OP, mas também como espaço de formação de agenda e intercâmbio de experiências.

4.1. Democratizar Radicalmente a Democracia: a rede

No início da difusão do OP na Europa um conjunto de indivíduos articulados em redes exerceram um papel determinante no processo.⁹⁶ A rede DRD e um conjunto de prefeitos, sobretudo os do Partido Comunista Francês (PCF), instalados na periferia de Paris lideraram o processo de adoção na França, abrindo uma primeira porta para a entrada do OP no velho continente, e conectando América Latina e Europa. É certo que cada país europeu teve sua própria dinâmica de adoção. Todavia, a França e a Espanha, em particular, são pioneiras ao estabelecer relações com Porto Alegre, que darão impulso ao processo de difusão. Nesta seção será tratada a ação da DRD e a adoção do OP na periferia de Paris, em particular, na cidade de Saint-Denis, que desempenharam um papel importante no movimento de difusão na Europa.

4.1.1. A Rede DRD e o OP na França

Os caminhos que levam à entrada do OP na Europa são múltiplos e envolvem atores diversos. Cada país segue sua própria dinâmica. Há indícios de casos OPs desde 1994, mas o primeiro corpo de transferências ocorre somente a partir de 2000, quando há registro de seis casos, que passam, no ano de 2003, a aproximadamente 20, e, posteriormente a 2005, estima-

complex agents, who not only participate in new arenas of politics but also shape them [...]. By importing the network concept from sociology and applying it transnationally, we bridge the increasingly artificial design between international and national realm”.

⁹⁶ Sobre as experiências de OP na Europa ver em particular Sintomer, Herzberg e Röcke (2008), a obra mais completa sobre o assunto.

se que haja 50 casos (SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2008, p. 38). A França, com as experiências de Saint-Denis e Bobigny em 2001, na chamada *Banlieu Rouge* de Paris, que quer dizer “periferia vermelha”, é um dos primeiros países onde há transferência do OP. Há outras cidades na Alemanha, Espanha, Grã Bretanha, Itália e Portugal que também realizaram este percurso no mesmo período.

Nos últimos anos, o OP também foi adotado em países nórdicos, como na Suécia e Noruega (LANGLET; ALLEGRETTI, 2013; PORTO DE OLIVEIRA; ALLEGRETTI, 2013), no leste Europeu – a Polônia a título ilustrativo criou uma lei de incentivo aos OPs – e o Banco Mundial esteve envolvido em transferências do OP nos Balcãs, na Bósnia. Nesse movimento de ingresso do OP na região, as redes são particularmente importantes, pois permitem conectar pessoas e intensificar o fluxo de ideias, bem como legitimar as experiências.

A França é um dos países pioneiros em matéria de transferência de OP e tem membros ativos na Rede FAL desde o seu início. Na Europa, os franceses não são os únicos a participar do FAL e a realizar as primeiras transferências. A Espanha, sobretudo Barcelona e a região da Andalusia também são ativos. A região da periferia de Paris, *la banlieu*, onde o Partido Comunista Francês (PCF) havia se instalado durante os anos 1960, tornou-se um foco de adoções a partir de 2000. O caso francês é ilustrativo a respeito de um movimento que se estabelece entre Europa e América Latina, articulado em torno de autoridades locais progressistas, ativistas e ONGs, que se constrói sobretudo durante os FSMs e que tem seu ápice com o Programa URB-AL.

Municípios como Saint-Denis e Bobigny, em particular, produziram já no início da década de 2000 emulações limitadas do OP, servindo como porta de entrada do dispositivo na França (PORTO DE OLIVEIRA, 2010). A França realizou, adicionalmente, uma experiência ousada de transferência do OP em escala supra-municipal na região de Poitou-Charentes, com Ségolène Royal do Partido Socialista francês (PS) no governo, produzindo um OP híbrido, cuja especificidade era discutir os gastos no âmbito das políticas de educação regional.

A difusão do OP na França contou também com a ação de militantes, ONGs e jornais. O jornalista Bernard Cassen do *Le Monde Diplomatique* e da ONG ATTAC e o editorialista do *Le Monde*, Ignacio Ramonet, escreveram mais de um artigo nos anos 1990 sobre o OP na França. Na edição de agosto de 1998, Bernard Cassen, intitula seu artigo “Uma experiência exemplar no Brasil”⁹⁷, no qual afirma que o OP “não é somente um exercício de distribuição

⁹⁷ Tradução realizada pelo autor do original “Une expérience exemplaire au Brésil: Démocratie participative à Porto Alegre” (CASSEN, 1998).

das receitas e das despesas municipais pela própria população. Por sua amplitude e por seu método rigoroso e evolutivo (...) este constitui uma experiência de democracia direta sem equivalente no mundo (CASSEN, 1998, tradução nossa)".⁹⁸ Um ano mais tarde, em outubro de 1999, o jornal de orientação socialista *L'Humanité* publicou na França um artigo de Tarso Genro a respeito do OP, enfatizando que quando

a esquerda ganhou as eleições, nós pensamos em transformar Porto Alegre numa espécie de Comuna de Paris, ou seja em uma cidade de democracia direta. A realidade política nos ensinou que se isto era impossível, precisaria buscar uma combinação sutil e complexa de democracia direta com a democracia representativa (GENRO, 1999, tradução nossa).⁹⁹

Os veículos de informação da imprensa progressista francesa são ativos e dão destaque à experiência inovadora da capital gaúcha, bem como outros atores, tais como as redes transnacionais se intersectando neste processo.

A rede DRD, mencionada na introdução, exerceu um papel de destaque na difusão do OP no cenário político francês e no estabelecimento de conexões entre Porto Alegre, a França e a África francófona. A rede, cuja ação foi pioneira, era articulada por um conjunto de ativistas progressistas¹⁰⁰ com o propósito de promover uma "cidadania ativa", sobretudo a partir da experiência de OP de Porto Alegre. Na Carta de Constituição da DRD a descrição da rede é a seguinte:

Cidadãos de diferentes países, profundamente preocupados, ao ver a falta de ar da democracia representativa em nossos respectivos países, e então engajados por motivos diferentes, pessoais, militantes, sindicalistas, políticos, profissionais, universitários, na procura de uma cidadania ativa. Nós nos encontramos acerca da brecha aberta pelo processo totalmente inovador do Orçamento Participativo de Porto Alegre [...]. O processo engajado por Porto Alegre permite reviver a democracia representativa, adquirida não negociada, pela democracia participativa, garantia de uma cidadania ativa. Ao recuperar algumas das ideias fundamentais da iniciativa de Porto Alegre, nós fundamos em julho de 1999, a rede 'Democratizar

⁹⁸ Tradução do original "n'est pas seulement un exercice de répartition des recettes et des dépenses municipales par la population elle-même. Par son ampleur (...) et par sa méthode, rigoureuse et évolutive, il constitue une expérience de démocratie directe sans équivalent dans le monde" (*ibid.*).

⁹⁹ Do original em francês "la gauche gagne les élections, nous pensions de transformer Porto Alegre en une sorte de Commune de Paris, autrement dite en une cité de démocratie directe. La réalité politique nous enseigne que si cela était impossible, il fallait rechercher une subtile et complexe combinaison de la démocratie directe avec la démocratie représentative" (GENRO, 1999).

¹⁰⁰ Lista de membros em 2000.

A rede DRD começa a se articular em 1997, após a publicação do livro de Tarso Genro e Ubiratan de Souza o *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. Martine Toulotte e Jean-Blaise Picheral promoveram a tradução para o francês, que foi realizada por Eliane Costa Guerra e publicada pela Fondation pour le Progrès de l'Homme (FPH) com o título *Quand les habitants gerent la ville* (DRD, 2000, p. 3). Catherine Gégou, uma das fundadoras da rede, que na época era vereadora no 20º distrito de Paris, descreve seu envolvimento e a criação da rede nas palavras que seguem:

Eu era vereadora em Paris, desde 1995 e para um vereador a questão da relação, de sua legitimidade, de sua relação com a população, para além de sua simples eleição, é em todo caso uma questão completamente essencial e eu li o livro do Tarso Genro sobre Porto Alegre, que havia sido traduzido por Jean Blaise-Picheral e Martine Toulotte. E quando eu li isso eu achei que eu teria absolutamente que encontrar essas pessoas e tentar saber mais a respeito, pois nesta época, o Orçamento Participativo não era conhecido na França, eu nunca tinha ouvido falar. E eu fiz esta aproximação junto ao meu amigo Pierre Mansat, que também era vereador em Paris [...], então a gente encontrou Martine e Jean Blaise e então outras pessoas tomaram a mesma iniciativa e rapidamente chegamos a uma dezena de pessoas e criamos a rede¹⁰²

No mesmo ano da publicação do livro, em 1998, Ubiratan de Souza foi convidado a falar sobre o tema em um conjunto de municípios da França, dentre os quais Paris, Lille, Marseille, Lyon, Besançon e Nantes (DÉMOCRATISER RADICALEMENT LA

¹⁰¹ Do original em francês “Nous sommes des citoyens de différents pays, profondément inquiets, en voyant l’essoufflement de la démocratie représentative dans nos pays respectifs, et donc engagés à divers titres, personnels, associatifs, syndicalistes, d’élus, professionnels, universitaires, dans la recherche d’une citoyenneté active. Nous nous sommes retrouvés autour de la brèche qui a ouvert le processus totalement novateur du Budget Participatif de Porto Alegre [...]. Le processus engagé à Porto Alegre permet de revivifier la démocratie représentative, acquis non négociable, par la démocratie participative, garantie d’une citoyenneté active. En reprenant quelques unes des idées fondamentales de la démarche de Porto Alegre, nous avons fondé, en juillet de 1999, le réseau ‘Démocratiser radicalement la démocratie’” (DRD, 2000, p. 1).

¹⁰² Entrevista realizada com Catherine Gégout, Paris, 2013. Tradução do original realizada pelo autor “j’étais élue à Paris, depuis 1995 et pour un élu la question du rapport, de sa légitimité, de son rapport avec la population, au delà de sa simple élection, c’est quand même une question complètement essentielle et j’ai eu l’occasion de lire le livre de Tarso Genro sur Porto Alegre qui avait été traduit par Jean Blaise Picheral et Martine Toulotte. Et quand j’ai lu ça, j’ai trouvé qu’il fallait absolument rencontrer ce gents la et essayer d’en savoir plus la dessous, parce que à cette époque la, c’était pas connu ici le Budget Participatif de Porto Alegre, c’était connu au Brésil mais certainement pas en France, je n’avais jamais entendu parler. Et j’ai fait cette démarche avec mon ami Pierre Mansat, qui était également élu à Paris [...], donc on a rencontré Martine et Jean Blaise et puis d’autres on fait la même démarche et très vite on est arrivé à une dizaine de personnes on a créé ce réseau”

DÉMOCRATIE, 2000, p. 3). Os registros dos arquivos da DRD confirmam este episódio, bem como o próprio Ubiratan de Souza, que descreve da seguinte forma suas visitas:

Foi quando nós lançamos um livro, meu e do Tarso na França [...] Quand *les Habitants Gérent la Ville*, Quando os habitantes gerenciam verdadeiramente a cidade. Eu percorri vários lugares da França levado pelos organizadores do lançamento do livro [...] Edição de 1997. Em 1998 ele foi lançado. Aí eu visitei inclusive a prefeitura de Saint-Denis, fui recebido lá pelo Patrick [Braoeuzec] e tudo. Eles se interessaram de fazer a experiência do OP, e ainda convidaram, o Raul [Pont] [...] a partir de 97 o Raul é o prefeito, e o Raul é convidado inclusive para ir na inauguração da partida inicial da Copa do Mundo, que foi realizada em Saint-Denis [...] da França eu tenho um papel porque eu percorri praticamente de norte a sul, de Lille a Marseille¹⁰³

Além do lançamento do livro de Genro e Souza, a rede DRD colaborou com a publicação do livro e reportagem fotográfica *Porto Alegre, les voix de la démocratie: Vivre le budget participative (2003)* com depoimentos dos habitantes de Porto Alegre. A autora, a jornalista Estelle Granet, selecionou um conjunto de entrevistas realizadas *in loco* sobre o OP na capital gaúcha, durante uma visita de três meses na cidade. As entrevistas foram acompanhadas pelas imagens de Jacques Windenberger. O projeto recebeu o suporte da ONG porto-alegrense Solidariedade. A ONG baseada em Porto Alegre era o principal contato da rede DRD na capital gaúcha.

A obra de Estelle Grannet também foi publicada na França facilitando a divulgação da forma como o OP é vivido em seu cotidiano pelos cidadãos de Porto Alegre.¹⁰⁴ Há um movimento na França, ao final dos anos 1990 e o início da década seguinte de tradução das ideias de Porto Alegre, por diversos meios escritos, como a reportagem fotográfica de Estelle Granet, os escritos de Cassen no *Le Monde Diplomatique* e o artigo de Tarso Genro no *l'Humanité* que facilitam a difusão do OP no país.

Entre 1998 e 1999 a rede foi lançada oficialmente. O OP foi promovido em periódicos como a revista *Territoires* e o jornal *Regards*, na França. A primeira revista, em particular, é publicada pela ONG *Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (Adels)*, que desde 1959 atua no campo da educação popular e milita pela afirmação da cidadania, bem como pelo aprofundamento democrático, por meio da participação social, na França,

¹⁰³ Entrevista com Ubiratan de Souza, Porto Alegre, 2011.

¹⁰⁴ Entrevista com Giovanni Allegretti, Porto Alegre, 2012; Granet (2003).

especialmente em torno de três eixos: igualdade política, justiça social e auto-organização.¹⁰⁵ O OP também se torna um dos temas desta organização, ao longo dos anos 2000, tanto na *Territoires* e como em publicações de livros sobre o assunto no contexto francês.

A rede DRD funcionava de maneira pouco formalizada. Ocorriam assembleias gerais e encontros pontuais. De acordo com o balanço das atividades de setembro de 2001 ao mesmo mês do ano seguinte, a centralidade da rede repousava muito em Jean Blaise Picheral “nós encontramos uma disfunção da rede que se concentrava muito em Jean Blaise, disfunção sobretudo devida ao fato de que nenhum outro membro havia assumido tal responsabilidade” (DÉMOCRATISER RADICALEMENT LA DÉMOCRATIE, s/d, tradução nossa).¹⁰⁶ Em fevereiro de 1999 havia ocorrido um seminário sobre o OP no Senegal, na periferia de Dacar, com a participação de diversas autoridades locais (DÉMOCRATISER RADICALEMENT LA DÉMOCRATIE, 2000, p. 3). Em seguida, no SIDP em Porto Alegre, mencionado no capítulo anterior, uma delegação da rede participa do evento.¹⁰⁷ A ideia de construir uma rede internacional foi ganhando forma na proposta de ação do DRD no início da década de 2000. (DÉMOCRATISER RADICALEMENT LA DÉMOCRATIE, s/d). Em 2002 a rede já contava com membros de oito países na Europa, cinco na América Latina, ao menos três na África Subsaariana e um na Ásia.

A edição de 2002 do FSM foi um espaço aproveitado para a o encontro dos membros e a ação da DRD. Foram como delegados da rede Martine Toulotte e Giovanni Allegretti, mas diversos outros membros também estavam presentes no evento (DÉMOCRATISER RADICALEMENT LA DÉMOCRATIE, 2002). O atelier organizado pela DRD contou com a participação de cerca de 80 pessoas e discutiu temas diversos, dentre os quais os princípios subjacentes à promoção do OP. Nas palavras de Martine Toulotte foram apresentados:

os conceitos operacionais extraídos do processo de Porto Alegre, que nos permitem fazer avançar uma verdadeira democracia participativa, tanto nos países do Norte quanto nos países do Sul. Nós mostramos o quanto esta ideia-chave, que se apoia na autonomia do movimento cidadão, articulam o local e o global, privilegiando a distribuição das riquezas, nos servem para diferenciar estas iniciativas das caricaturas postas em prática pelo Banco Mundial, que acaba por reter somente o aspecto da “boa gestão” e não seu lado realmente libertador (DRD, 2002, s/p).¹⁰⁸

¹⁰⁵ ADELS, <http://www.adels.org/association/index.htm>, consultado em 21 de agosto de 2013.

¹⁰⁶ Tradução do original “on a relevé un dysfonctionnement du réseau qui reposait beaucoup sur Jean Blaise, dysfonctionnement surtout dû au fait qu’aucun autre adhérent n’avait pris en charge une responsabilité”.

¹⁰⁷ Carlos Abrego (habitante de Sarcelles), Sidiki Daff (vereador de Guédiawaye, Senegal), Marion Gret (que realizava sua tese de doutorado sobre o OP no Institut des Hautes Études de l’Amérique Latine/Sorbonne Nouvelle) e Martine Toulotte (uma das fundadoras da rede) (DRD, 2000, p.2-3).

¹⁰⁸ Tradução realizada pelo autor do original “les concepts opératoires dégagés du processus de Porto Alegre,

A participação no FSM permitiu a realização de contatos da rede com a América Latina. Ampliava-se desta forma a extensão da DRD, que já contava com laços com o Brasil, mas também com representantes em países da Europa e da África, como pode-se observar na lista de contatos apresentada no quadro 4.1.

País	Contato
Internacional	Jean-Blaise-Picheral
França	Martine Toulotte
Bélgica	Patruçj Senelart
Itália	Giovanni Allegretti; Salvatore Ricciardi
Espanha	Oriol Canals; Carme Padilla i Pineda
Suíça	Joseph Syziadis
Inglaterra	Jez Hall
Camarões	Jules Dumas
Senegal	M. D. Thioune
Congo	Jean-François Apoko

Quadro 4.1 Lista de contatos por país em 2002 (DRD, 2002)

A rede, portanto, não se articula somente entre Porto Alegre e França, mas abrange outros países da Europa e África Subsaariana. Em 2002, por exemplo, a rede promoveu uma formação na Itália, sob a direção científica de Giovanni Allegretti, que contou com Yves Cabannes do PGU-ALC, representantes de Porto Alegre, dos Camarões, Espanha França, entre outros países. Giovanni Allegretti desempenhou um papel importante na introdução do OP na Itália, tendo realizado, além da formação, a tradução e publicação do livro de Genro e Souza (1997) sobre o OP de Porto Alegre em italiano junto com Salvatore Ricciardi, lançado em 2002, pela Edizioni La Ginestra. Este último informou, ainda, que fez parte da DRD e participou ativamente na mesma até o final.

A importância da rede também se dá no início do processo de difusão do OP na África francófona, pelas relações estabelecidas com o Senegal, como mencionado, e especialmente nos Camarões, com a ONG Association pour l'Amour du Livre et le Développement Local ou simplesmente ASSOAL pour Développement Local (ASSOAL), que auxiliou as adoções do

qui nous permettent de faire avancer une véritable démocratie participative, tant dans les pays du Nord que dans les pays du Sud. Nous avons montré combien ces idées clés, qui s'appuient sur l'autonomie du mouvement citoyen, articulent le local et le global, privilégient la répartition des richesses, nous servent à différencier cette démarche des caricatures mises en oeuvre par la Banque Mondiale, qui étourne pour n'en retenir que l'aspect de la "bonne gestion" et non pas le côté réellement libérateur" (DRD, 2002, s/p).

OP neste país e, em seguida, no Quênia e na República Democrática do Congo, conforme será apresentado no capítulo sobre a África.¹⁰⁹ As relações entre a rede francesa e ASSOAL são estreitas, uma vez que a mesma foi presidente da DRD durante dois anos.¹¹⁰ Indivíduos e instituições se confundem. O contato direto da DRD nos Camarões era Jules Dumas, que foi quem, de acordo com Giovanni Allegretti, assumiu a presidência da DRD.¹¹¹ O diálogo da DRD com os Camarões enfrentou desafios, como buscar financiamento de passagens aéreas e obtenção de vistos. O balanço da Assembleia Geral de 2002, por exemplo, indica que os membros camaroneses não estiveram presentes porque tiveram seus vistos negados pela embaixada da França (DÉMOCRATISER RADICALEMENT LA DÉMOCRATIE, 2002, s/p).

As relações entre DRD e ASSOAL também são marcadas pela participação de Yves Cabannes, cuja participação foi registrada nos documentos. O PGU-ALC organizou o primeiro encontro entre municípios latino-americanos e da África Subsaariana no continente. Um de nossos entrevistados descreve as relações da seguinte maneira

Cabannes teve muitos contatos com a DRD e ele conheceu na DRD a ASSOAL dos Camarões, que foi presidente, que é aquele à qual se devem os Orçamentos Participativos dos Camarões [...] e muito mais, se deve a carta que foi feita no Africités de 2003 em Yaoundé sobre o OP, em que pela primeira vez, prefeitos de América Latina se reuniram com prefeitos da África e criaram uma carta de intercâmbios para o desenvolvimento do Orçamento Participativo na África [...] como vês, não tem nada que não esteja interconectado¹¹²

A rede DRD se intersecta com a Rede-9, do programa URB-AL, pois participou do projeto, sendo representada por Jean Blase-Picheral (URB-AL, s/d). Além das conexões transnacionais estabelecidas no âmbito da DRD e do ativismo em torno do OP, as autoridades locais também tiveram papel no processo. Em parte estas estavam envolvidas com a rede DRD, mas operaram sobretudo na adoção dos OPs nos municípios em que atuavam e na promoção e organização de eventos, além das relações institucionalizadas com outros municípios por meio de acordos de cooperação descentralizada. Entre as últimas atividades da DRD esteve, por um lado, uma seção sobre o OP organizada em um encontro internacional sobre a democracia participativa na região Rhone-Alpes na França, em 2007, que contou com

¹⁰⁹ Entrevistas realizadas com: Giovanni Allegretti, Porto Alegre, 2011; Jules Dumas Naguebou, Dacar, 2013.

¹¹⁰ Informação pessoal recebida por correio eletrônico em 21 de agosto de 2013.

¹¹¹ Entrevista realizada com Giovanni Allegretti, Porto Alegre, 2011.

¹¹² Entrevista realizada com um consultor internacional.

a participação de representantes de experiências de todo o mundo, em particular de Porto Alegre e Caxias do Sul (Brasil), Cotacachi e CIGU (Equador), Bacham (Camarões), Fissel (Senegal) e Dondo (Moçambique). Por outro lado, foram produzidos dois videodocumentários sobre experiências de OP na América Latina (Cotacachi) e na África (Fissel).

A DRD foi um ator importante no processo de difusão do OP, especialmente para a sua divulgação na França, mas se desfez no final da primeira década de 2000, com a saída de Jean-Blaise Picheral,¹¹³ interrompendo suas atividades, que em parte foram continuadas por outros meios.

4.1.2. Saint-Denis e as transferências na região parisiense

O movimento de adoção do OP na periferia de Paris está associado à iniciativa de autoridades locais, aspirando uma renovação interna ao PCF, diante de um cenário político marcado por um conjunto de transformações locais. O processo é permeado por diversas articulações internacionais. Neste emaranhado, a presença e ação das redes como a DRD, entre outras, facilita as transferências, na França, em geral, e na periferia vermelha, em particular. Entre os anos 1990 e 2000 o PCF perdeu progressivamente espaço na região onde, desde 1967, obtinha mais votos na periferia de Paris, sobretudo em Saint-Denis. A década de 1990 em Saint-Denis também é marcada por uma forte transformação da vida local em diversos aspectos, pois o desemprego atinge 17,5% e uma onda de famílias de imigrantes, francesas e estrangeiras, passa a se instalar progressivamente na cidade (PORTO DE OLIVEIRA, 2010).

À nova situação econômica e social deve ser acrescentado um refluxo às urnas nas eleições para presidente em 1995 e nas legislativas em 1997, ao mesmo tempo em que o partido de orientação de extrema direita o Front National (FN), ganha mais espaço naquelas regiões da cidade em que o PCF havia perdido (PORTO DE OLIVEIRA, 2010, p. 54).

Em Saint-Denis uma corrente reformista do PCF havia se instalado desde os anos 1970 com o prefeito Berthelot (1971-1991), cujo trabalho foi continuado por Patrick Braoezec, prefeito e deputado, do mesmo partido desde sua eleição em 1997. Este último seguiu uma estratégia de renovar em matéria de gestão urbana para afirmar-se

¹¹³ Entrevista com Giovanni Allegretti, *ibid.*

politicamente.¹¹⁴ Neste quadro um conjunto de iniciativas obteve destaque, como a construção do estádio de futebol o “Stade France”, em Saint-Denis, como forma de deslocar grandes eventos, sobretudo esportivos, para a região, como a Copa do Mundo de futebol (1998) e a de rúgbi (2007), e a criação de uma “Communauté d’Agglomération de Seine Saint-Denis”, a Plaine Commune que adquire oficialmente este estatuto em 2002.¹¹⁵ Além disso, é preciso mencionar a implementação de políticas de governança participativa e o investimento nas relações internacionais, especialmente com Porto Alegre e Barcelona (PORTO DE OLIVEIRA, 2010, p. 55).

O encontro do Habitat-II, realizado em Istambul em 1996, além de ser um evento importante para lançar internacionalmente o OP, serviu também para colocar em contato autoridades locais, constituindo um espaço de construção de agenda e *networking*. Foi neste encontro que o prefeito Patrick Breaoezec (PCF), de Saint-Denis aproximou-se das elites de Porto Alegre.¹¹⁶ A cidade francesa situada ao norte de Paris passou, a partir de então, a tecer relações de cooperação com Porto Alegre. Um protocolo de intenções foi assinado, no qual se declara que as cidades estavam interessadas em “desenvolver laços de amizade” e estavam “convencidos da existência de laços socioculturais comuns, da semelhança de seus objetivos com a democracia local, e dos nossos esforços para fazê-la ser vivida de modo participativo” (MAIRIE DE SAINT-DENIS, s/d).¹¹⁷ As intenções também são mencionadas por Raul Pont conforme o próprio informa em entrevista da seguinte maneira:

Ainda no primeiro governo do Tarso, de 93 a 96, e nessa ida à França para visitar algumas experiências [...] se começou a ter uma relação também com alguns governos de esquerda na França. Entre eles *Saint-Denis* com os quais nós vamos ao longo dos anos estreitar muito as relações. Assim como Barcelona também, na Catalunha¹¹⁸

Os representantes de Porto Alegre visitaram Saint-Denis em diversas ocasiões. Raul Pont, por exemplo, durante a Copa do Mundo de 1998, quando parte dos jogos ocorreram no “Stade de

¹¹⁴ Ver a matéria publicada no jornal Libération em 31 de março, 2008.

¹¹⁵ A Plaine Commune é um tipo de consórcio intermunicipal regidas pelo princípio da mutualidade de recursos e meios. Fazem parte da Communauté d’Agglomération nos dias atuais os municípios de : Aubervilliers, Épinay-sur-Seine, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis et Villetaneuse créent Plaine Commune, L’Île-Saint-Denis, Stains, La Courneuve e Saint-Ouen.

¹¹⁶ Entrevista realizada em Saint-Denis, 2008.

¹¹⁷ Do francês “développer des liens d’amitié” e em seguida “convaincus de l’existence de liens socio-culturels comuns, de la similitude de nos objectifs sur le thème de la démocratie locale, et de nos efforts pour la faire vivre de façon participative”, Protocole d’intention de Coopération Saint-Denis – Porto Alegre (MAIRIE DE SAINT-DENIS, s/d).

¹¹⁸ Entrevista realizada com Raul Pont, Porto Alegre, 2011.

France”, situado em Saint-Denis.¹¹⁹ Um ano depois, o prefeito de Saint-Denis foi a Porto Alegre para participar do já mencionado I SIDP e, no mesmo ano, Raul Pont retornou à Saint-Denis, como o próprio indica em seus escritos no livro *Democracia, igualdade e qualidade de vida: a experiência de Porto Alegre* informando que

em maio de 1999, em Saint-Denis, na região metropolitana de Paris, aprofundamos uma sólida relação com cidades europeias, reafirmando a necessidade de continuarmos nossa troca de experiências e informações, constituindo com esta cidade e Barcelona, a coordenação de um Observatório Internacional sobre o tema da Democracia Participativa¹²⁰ (PONT, 2008, p. 32)

As relações foram progressivamente se constituindo até que em 2001 foi iniciado um processo de adoção do OP por Saint-Denis, como uma política complementar ao conjunto de dispositivos de governança participativa que já operavam no município. O OP em Saint-Denis foi uma emulação simplificada do modelo de Porto Alegre (PORTO DE OLIVEIRA, 2010), pois tratava-se de um dispositivo de consulta aos cidadãos. De acordo com uma de nossas entrevistadas, as autoridades locais preferiram preservar seu poder em relação às decisões tomadas no processo de alocação orçamentária.¹²¹

A cidade de Saint-Denis não é somente um caso de transferência. No contexto francês, Saint-Denis, a partir da gestão de Patrick Braouezec, se torna uma referência em matéria de democracia participativa e seus representantes foram interlocutores privilegiados de Porto Alegre (PORTO DE OLIVEIRA, 2010). A cidade também foi sede do FAL-E, a versão Europeia do FAL, que ocorreu paralelamente ao Fórum Social Europeu (FSE), em Paris no ano de 2003. Patrick Braouezec abriu o evento dizendo que a cidade “conhecida por sua basílica real e seu estádio em breve olímpico, Saint-Denis era há mais de um século uma cidade operária. Louise Michel, uma insurgente da Comuna de Paris, já nos havia mostrado em seu tempo que um outro mundo era possível” (FORUM EUROPEU DE AUTORIDADES LOCAIS, 2004, p. 17).¹²²

¹¹⁹ Como confirma a entrevista de Ubiratan de Souza supracitada, entrevista com Raul Pont realizada em 2011 e entrevista realizada com Patrick Braouezec, Saint-Denis, 2008.

¹²⁰ O referido observatório é o OI DP, constituído em 2001.

¹²¹ Entrevista realizada com Marie Christine Jimenez, Saint-Denis, 2008.

¹²² Tradução realizada pelo autor do original “Connue pour sa basilique royale et son stade bientôt olympique, Saint-Denis est depuis plus d’un siècle une ville ouvrière. Louise Michel, une insurgée de la Commune de Paris, nous a déjà montré à l’époque qu’un autre monde était possible”.

Este evento é ilustrativo para o processo de difusão do OP. Por um lado, deu maior visibilidade à política de governança participativa na França, contando com uma delegação de Porto Alegre que esteve presente no FAL-E. Por outro lado, o fato de a cidade de Saint-Denis ter acolhido o evento reforçou a imagem da cidade como referência para uma alternativa no país. A evocação da Comuna de Paris é frequente, seja nos discursos de Tarso Genro nos anos 1990, seja nos discursos dos prefeitos comunistas franceses. Há um paralelismo ideológico, que não necessariamente se traduz na prática, uma vez que a transferência do OP no contexto francês, em geral, e em Saint-Denis, em particular, se limita a uma emulação simplificada do OP de Porto Alegre, caracterizada por um dispositivo de consulta popular a respeito do orçamento público (PORTO DE OLIVEIRA, 2010, p. 87).

A cidade de Bobigny também segue este movimento local e internacional, implementando de forma pioneira o OP e tecendo relações com outros municípios, além de atuar no plano externo. Com sua eleição, Bernard Bissinger (PCF), prefeito e deputado, reivindica maior participação nos processos orçamentários. Na Assembleia Nacional da França, em junho de 2001, Bissinger defendeu em uma de suas intervenções o seguinte:

Nós não queremos que os habitantes intervenham unicamente nas escolhas orçamentárias que diz respeito aos seus bairros, mas aquelas de toda a cidade. [É preciso] que os representantes eleitos devolvam a palavra às pessoas, compartilhando com elas o poder e permitindo que se possa controlar os compromissos assumidos. É assim que será devolvido (BIRSINGER, 2001, *apud* SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2008, p. 103, tradução nossa)¹²³

O movimento de defesa de um aprofundamento da participação continua nos anos seguintes. Em 2002, quando, na França, se debatia sobre uma lei que visava institucionalizar instâncias de participação em nível de bairro, os chamados *Conseils de Quartier*, sob a ideia de “democracia de proximidade” os prefeitos comunistas, em geral, defendiam a implementação de dispositivos mais profundos afirmando a necessidade de implementar o ideia da “democracia participativa” (NEZ; TALPIN, 2008, p. 214).

A primeira onda de adoções de OP na França chegou a acumular 12 experiências em 2005, sendo oito destas implementadas por prefeitos comunistas, dos quais cinco haviam sido

¹²³ Tradução do original “Nous souhaitons pas que les habitants interviennent uniquement sur les choix budgétaires qui concernent leur quartier, mais sur ceux de toute la commune. [Il faut] que les élus redonnent la parole aux gens, partagent avec eux leur pouvoir et leur permettent de contrôler le respect des engagements pris”.

eleitos em municípios da região Île-de-France. A difusão no hexágono¹²⁴ continua nos anos seguintes e ganha força com o Programa URB-AL, quando se estabelece um conjunto de projetos de cooperação com municípios da América Latina. As ações empreendidas pelas autoridades locais de Bobigny, bem como Saint-Denis, serviram para facilitar a disseminação do OP no contexto francês, de acordo com Yves Sintomer e seus colaboradores, aquela cidade “contribuiu de uma forma notável: esta acolheu encontros regulares sobre o tema [do OP], incentivou outras municipalidades comunistas de sua região à sua iniciativa e teceu uma aliança durável com ‘*Démocratiser Radicalement la Démocratie*’” (SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2008, p. 122).¹²⁵ Vale notar que o mesmo é afirmado por Nez e Talpin a respeito de Bobigny, que

estabelece, após a participação do prefeito aos Fóruns Sociais Mundiais, vínculos estreitos com a rede Democratizar radicalmente a democracia (DRD), que reúne atores desejando difundir a experiência de Porto Alegre. Em 2003, a cidade organiza um fórum nacional sobre o Orçamento Participativo com a DRD e acolhe o Fórum Social europeu, depois esta organiza uma Conferência nacional sobre os Orçamentos Participativos (2008, p. 220-221, tradução nossa)¹²⁶

A cidade de Bobigny, por fim, co-organiza junto à rede DRD, em 2003, um encontro nacional sobre o tema da democracia participativa, centrado no OP, para fazer um balanço e avaliar as experiências de um conjunto de municípios franceses. Vale enfatizar que Bobigny, assim como Paris e Saint-Denis, também participa da organização do FSE e está presente nos diversos encontros das redes internacionais sobre o OP, como o FAL por exemplo que será apresentado na próxima seção.

4.2. O FAL: à encruzilhada

¹²⁴ Expressão utilizada para se referir à França, do original *hexagone*, devido à forma geográfica da extensão continental do país.

¹²⁵ Tradução realizada pelo autor do original “Bobigny y a contribué de façon notable: elle a accueilli des rencontres régulières sur le thème [do OP], a entraîné d’autres municipalités communistes de sa banlieue dans sa foulée et a noué une alliance durable avec ‘*Démocratiser Radicalement la Démocratie*’ (SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2008, p.122).

¹²⁶ Tradução do original “entretient, depuis la participation du maire aux Forums sociaux mondiaux, des liens étroits avec le réseau *Démocratiser radicalement la démocratie* (DRD), qui regroupe des acteurs souhaitant diffuser l’expérience de Porto Alegre. En 2003, la ville organise un forum national sur le budget participatif avec DRD et accueille le Forum social européen, puis elle organise une Conférence nationale sur les Budgets participatifs” Nez e Talpin (2008, p. 220-221).

O FAL, convocado pela Prefeitura de Porto Alegre (mãe dos Orçamentos Participativos há mais de 20 anos) é a primeira rede internacional (2001) que tem entre seus objetivos a promoção dos Orçamentos Participativos como um elemento central de sua ação¹²⁷

A rede FAL é central na difusão do OP entre Europa e América latina. Trata-se de uma rede criada por autoridades locais, prioritariamente prefeitos, de orientação progressistas e simpatizantes aos ideais do movimento altermundialista, de diferentes cidades reunidas em Porto Alegre por ocasião do primeiro FSM. O objetivo da rede é trocar experiências e promover o engajamento das cidades na luta contra os efeitos ditos “perversos” da globalização. O FAL opera por meio de encontros anuais entre autoridades locais e quadros de governos subnacionais, paralelamente ao FSM. Inicialmente a rede se mantém ativa com encontros informais organizados em Porto Alegre. O FAL também é um ponto de encontro de diversas outras redes de cidades temáticas e políticas, sua importância é fundamental na condução do OP para diferentes espaços, todavia sua trajetória passa por fases diversas, cujo início é liderado pelas autoridades de Porto Alegre. Após a mudança de governo na capital gaúcha em 2004 a rede passa a adquirir mais estrutura técnica e maior organização e a liderança é realizada especialmente por autoridades locais europeias.

4.2.1. A evolução do FAL sob a liderança de Porto Alegre

Quando a cidade de Porto Alegre foi escolhida como sede do FSM, na ocasião de uma conferência preparatória ocorrida em Paris em 1999,¹²⁸ ainda que fosse uma manifestação destinada aos movimentos sociais, abria-se uma janela aos prefeitos de tendência progressista – ou que estavam em diálogo com os organizadores do encontro – para se reunir. O prefeito

¹²⁷ El FAL, convocado por la Prefeitura de Porto Alegre (madre de los Presupuestos Participativos hace más de 20 años) es la primera red internacional (2001) que recoge entre sus objetivos la promoción de los Presupuestos Participativos como elemento central de su acción” (FAMSI *et al.*, s/d, 69)

¹²⁸ Entrevista realizada com Raul Pont, Porto Alegre, 2011.

de Porto Alegre, Tarso Genro, em seu segundo mandato, mobilizou autoridades locais com as quais se havia construído uma relação estável para um encontro durante o FSM.

A rede Mercocidades representou um movimento precursor, quiçá preparatório, que significou um primeiro passo para a constituição do FAL em 2001. A fundação do Mercocidades ocorre em Porto Alegre, em 1995. A confluência de prefeitos progressistas estimulou a iniciativa, estabelecida inicialmente entre Porto Alegre e Assunção, reunindo doze municípios. Cidades como Assunção, Rosário, Córdoba, Buenos Aires, Rio de Janeiro, Brasília e Montevideu fazem parte dos membros originários que constituem esta rede internacional. A ideia da democracia participativa já estava presente na rede Mercocidades. O OP era procurado em outras cidades latino-americanas. Este também é o momento do prêmio da ONU conferido a Porto Alegre (1996). A rede Mercocidades contribui com a expansão das relações municipais entre América Latina e Europa.

Anos mais tarde, Tarso Genro em seu segundo mandato, convocou um conjunto de autoridades locais a acompanhar o FSM em Porto Alegre. Representantes de cerca de 180 municípios, oriundos de países latino-americanos, europeus e africanos se reuniram, de maneira informal, na primeira edição do FSM, em Porto Alegre. Na segunda edição do FAL uma decisão importante foi tomada: a de criar uma rede para articular os governos locais em torno de uma causa comum “a democracia participativa e a inclusão social”.¹²⁹

A ideia, seguindo o mote do FSM é que uma “outra globalização”, isto é uma forma de sociedade alternativa ao modelo neoliberal deveria necessariamente passar pela cidade. Desta forma, um objetivo é claramente definido no primeiro FAL e repetido nas reuniões sucessivas, trata-se da aspiração de reforçar a ação permanente em que “as cidades tenham sua própria voz e que elas participem das decisões tomadas nas Organizações Internacionais”,¹³⁰ o que significa em outras palavras reforçar o papel das cidades na cena internacional. O ex-assessor de relações internacionais de Porto Alegre na época descreve o processo de formação do FAL da seguinte maneira, ilustrando a importância dos contatos das autoridades locais de Porto Alegre com seus homólogos em outros países:

¹²⁹ Redigiram a carta final: Angel Merino (Sant Feliu de Llobregat, Espanha); Gabriel Abascal (Badalona, Espanha); João Luiz dos Santos (Porto Alegre, Brasil); Marcelo Deda (Aracaju, Brasil); Maria Helena Magaiha (Maputo, Moçambique); Paulo Ziulkoski (Confederação Nacional dos Municípios Brasileiros); Pedro Wilson Guimarães (Goiânia, Brasil); Pepe Vargas (Caxias do Sul, Brasil); Vasco Franco (Lisboa, Brasil); Tarso Genro (Porto Alegre, Brasil). Fonte: FAL.

¹³⁰ História do FAL (FAL, s/d).

O FAL [...], que é uma articulação do Tarso com [...] o grupo inicial das Mercocidades, que pegava ali Montevideu, Rosário, Buenos Aires (naquele tempo na gestão ainda progressista de Assunção), e mais algumas cidades brasileiras aqui do PT, e junta isso com os contatos do Tarso com governos, com Barcelona, com governos de esquerda francesas, com os italianos, algumas articulações com África, algumas agências internacionais, com consultores de esquerda.¹³¹

A rede FAL é um encontro paralelo ao FSM, ou como define Vanessa Marx é seu “braço municipalista” (MARX, 2008, p. 197). Para os governos locais que constituem a rede, o objetivo é de construir um espaço de debate e formular alternativas em matéria de políticas públicas para “combater os efeitos da globalização neoliberal”. Trata-se de um discurso vago que adquire progressivamente conteúdo e reivindicações mais específicas. A articulação coordenada, inicialmente, pelas autoridades de Porto Alegre, como as mesmas informam “colocou o desafio aos governos locais de todo o planeta para que estes ocupem um espaço político e assumam seu papel de desenvolvimento de políticas públicas inclusivas e democratizantes da riqueza e do poder.¹³² A passagem deste discurso à prática se concretiza, por um lado, pelas dinâmicas de transferências diversas entre os municípios, sobretudo com o OP, e de outro lado com a criação da CGLU.

Concomitantemente, em 2001, também surge o Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP), mencionado no excerto citado da entrevista com Raul Pont na seção anterior. Tratava-se de uma comissão de trabalho do programa de cooperação descentralizada no âmbito do programa Urb-AI que foi transformada numa rede internacional sediada no município de Barcelona. Nas palavras da atual secretaria técnica do OIDP Laia Vilademunt:

no ano 2001, sai o edital, [...] no mês de abril se reuniram várias cidades, entre elas Porto Alegre, algumas cidades francesas, se não me engano deveria estar Nanterre por ali também, com o slogan ‘outro mundo é possível’ (...) Dessas cidades nasceu a iniciativa de criar esta rede que é a OIDP, e a partir de recursos solicitados à União Europeia, nasceu em novembro de 2001.¹³³

¹³¹ Entrevista realizada com Eduardo Mancuso, Porto Alegre, 2011.

¹³² Tradução realizada pelo autor do original “posa le défi aux gouverneurs locaux de toute la planète pour qu’ils occupent un espace politique et assument leur rôle en développant des politiques publiques incluanes et démocratisantes de la richesse et du pouvoir”, Rede FAL <http://redfal.org/fr/qui-sommes-nous/histoire-du-fal?showall=1>, consultada em junho de 2011.

¹³³ Entrevista com Laia Vilademunt, Barcelona, 2012. Tradução realizada pelo autor do original “en el año 2001, se presentó esta convocatoria, [...] mes de abril se reunieron varias ciudades entre ellas Porto Alegre, algunas ciudades francesas, si no me engaño debería estar Nanterre por ai también, bajo, con la injerencia de “otro mundo es posible” [...] de estas ciudades se nació la iniciativa de crear esta red que es OIDP, entonces se

A OIDP se tornou um espaço exclusivo de discussão sobre a democracia participativa, em geral, e o OP, em particular, organizando eventos anuais sobre o tema e atribuindo distinções de boas práticas de participação social.

O ano da primeira edição do FSM em Porto Alegre, e da fundação do FAL, é particular, pois um conjunto de prefeitos progressistas ascendem ao poder em importantes municípios da América Latina e Europa. Em São Paulo, Marta Suplicy (PT), em Paris, Bertrand Delanoë do Partido Socialista (PS) e Walter Veltroni do Partido Democrático (PD), em Roma, respectivamente em janeiro, março e junho, conferindo maior ímpeto às redes de cidades e ao movimento municipalista internacional. Sob o governo de Marta Suplicy em São Paulo inicia-se uma política internacional que orienta uma parte de suas ações externas para a participação em redes internacionais. No ano de 2002 ocorreu um grande congresso internacional de cidades, a URBIS, cuja programação contava com cinco mesas sobre o OP.

Durante o Congresso Marta Suplicy anuncia a fusão da IULA e da FMCU. A unificação de ambas organizações de cidades foi um processo levado a cabo entre diferentes eventos internacionais. A primeira Assembleia mundial de cidades e autoridades locais (AMCAL) ocorreu em Istambul, durante a conferência do UN-Habitat II.¹³⁴ Em seguida, em 1998, o processo tem início durante o Congresso da FMCU em Lille. A Federação Latino Americana de Municípios e Associações (FLACMA) desempenhou um papel regional neste processo. E a unificação se concluiu em 2004, com a criação da CGLU em Paris.

O FAL é um importante espaço de encontro de militantes progressistas e de formação de outras redes. O caso italiano é representativo a este respeito com a constituição da *Rete Nuovo Municipio*, um ator importante no processo de difusão de práticas participativas inspiradas no OP na península. A *Rete Nuovo Municipio* se constitui durante o FAL de 2002, quando mais de 70 quadros de governos locais compareceram ao evento, sendo criada no ano seguinte como uma associação (ALLEGRETTI, 2011, p. 146). A rede foi composta a partir de relações estabelecidas entre acadêmicos e diversas cidades italianas que, nas palavras de Giovanni Alegretti, “havia adotado iniciativas originais em prol da participação dos cidadãos para a edificação de territórios multiculturais, solidários e voltados a um

pidieron los fondos a la Unión Europea y nació en el noviembre de 2001”.

¹³⁴ Documento interno Hacia la Construcción de una organización comund en America Latina (2002, s/p).

desenvolvimento sustentável” (ALLEGRETTI, 2011, p. 146, tradução nossa).¹³⁵ Introduzindo, em particular no município de Roma e na região Lazio, com o apoio de Walter Veltroni e uma delegação de quadros oriundos do partido Rifondazione Comunista práticas de participação social nos debates de alocação orçamentária, próximas ao OP (ALLEGRETTI, 2011, p. 146).

A partir do segundo encontro em 2002, o FAL passa a atuar no processo de unificação da CGLU, defendendo a agenda da democracia participativa e da inclusão social, como pode-se observar a partir da declaração do Fórum

O II Fórum das Autoridades Locais criou uma Rede de Cidades para a Inclusão Social, quando a partir de uma ação ligada à constituição da nova organização mundial de cidades, fruto do processo de fusão entre a Federação Mundial de Cidades Unidas (FMCU) e a União Internacional de Autoridades Unidas (IULA) (FÓRUM DAS AUTORIDADES LOCAIS, 2002, tradução nossa).¹³⁶

Criada em Paris em maio de 2004, a CGLU é formalmente, de acordo com seu estatuto, uma associação sem fins lucrativos, de direito espanhol, que dispõe de capacidade jurídica plena de agir.¹³⁷

O objetivo da CGLU é representar os governos locais do mundo inteiro na cena internacional. Trata-se de um poderoso organismo de pressão na defesa dos interesses dos governos locais. O FAL, desde as suas primeiras declarações, como foi mostrado, à liderança dos quadros políticos na prefeitura de Porto Alegre, Barcelona e Saint-Denis, sobretudo, engaja-se na construção da CGLU, não somente na preparação do congresso de fundação, mas também na apresentação do tema da inclusão social. O FAL assume um papel importante em uma das 12 comissões temáticas criadas no seio CGLU: a “Comissão de Inclusão Social e Democracia Participativa” (CISDP), cuja secretaria técnica foi coordenada de 2004 a 2007

¹³⁵ Do original em francês “qui avaient pris des initiatives originales en faveur de la participation des citoyens et pour l’édification de territoires multiculturels, solidaires et tournés vers un développement durable” (ALLEGRETTI, 2011, p. 146).

¹³⁶ Do original em francês “le II^{ème} Forum des Autorités Locales crée un Réseau de Villes pour l’Inclusion Sociale, lors d’une action liée à la constitution de la nouvelle organisation mondiale des villes, fruit du processus de fusion entre la Fédération Mondiale des Cités Unies (FMCU) et l’Union Internationale des Autorités Locales (IULA)”.

¹³⁷ Statutus da organização mundial de cidades e governos locais unidos (Paris, 2004), http://www.cities-localgovernments.org/upload/docs/docs_en_telechargements/Statuts.pdf, consultado em junho de 2011.

por Vanessa Marx, que havia trabalhado no setor de relações internacionais de 1997 a 2001 da prefeitura de Porto Alegre.

O FAL também ganhou ímpeto na Europa, onde surgiu uma versão regional, como mencionado na seção anterior, cujo objetivo era ecoar as ideias de Porto Alegre no velho continente de maneira mais próxima. Este fórum intermitente, o FAL-E, ocorreu primeiramente em Florença e, em seguida, em Saint-Denis e Londres. O evento acompanhava os Fóruns Sociais Europeus, como mencionado na seção anterior e foi impulsionado sobretudo pela prefeitura de Saint-Denis, durante o mandato de Patrick Braoezec.

Além disso, foi produzida uma emulação do FAL para as cidades periféricas. Sob a égide do prefeito de Nanterre (França), e do responsável de relações internacionais, bem como de Eloi Pietà, na época prefeito de Guarulhos (Brasil), foi criada em 2003 uma ramificação do FAL, o Fórum das Autoridades Locais de Periferia para as metrópoles Solidárias (FAL-P).

O conceito subjacente a esta nova rede era de cidade periférica que significa *grosso modo* que “as regiões marginais das grandes metrópoles e que são associadas a processos de exclusão [...], como nova pobreza urbana” (FÓRUM DAS AUTORIDADES LOCAIS, 2004, p. 30, tradução nossa).¹³⁸ A razão de ser desta rede fundamenta-se na defesa de questões mais cruciais nas cidades periféricas, tais como a governança das regiões metropolitanas, a questão das infraestruturas, a segregação territorial, entre outras. Uma comissão especial será igualmente criada na CGLU a partir dessa rede.

Este foi o momento de maior efervescência do ponto de vista interno da rede FAL. Havia um grupo de autoridades locais, membros da rede FAL, que militava pela democracia participativa e que contribuíram para introduzir o tema na CGLU. O número de participantes é crescente até a IV edição, passando de 780, em 2001, a 1050, em 2004.¹³⁹ A organização operava, todavia, de maneira informal por meio de encontros, que ocorriam paralelamente aos FSMs, e declarações de intenções, que delineavam princípios e frentes de ação. Esta característica de organização da rede foi se transformando de forma progressiva, sem, todavia, alcançar uma estrutura altamente burocratizada.

O IV encontro do FAL, que ocorre pela primeira vez na Europa (em Barcelona), dá um passo em direção à formalização, pois os membros convêm em realizar um agrupamento de

¹³⁸ Tradução realizada pelo autor do original “les régions marginales des grandes métropoles et qui sont associées à des processus d'exclusion [...], comme la nouvelle pauvreté urbaine” (FAL, 2004, p. 30)

¹³⁹ FAL, relatórios anuais.

diferentes redes, fóruns e expressões de autoridades locais e organizações da sociedade civil que participavam do FAL. É a primeira vez que o fórum ocorre separadamente do FSM, que nesse ano foi realizado em Mumbai na Índia.

Realizar esta edição do FAL em Barcelona foi estratégica, pois nesse mesmo ano a cidade espanhola acolheu o Fórum Urbano Mundial (UN – Habitat) e igualmente o Fórum Mundial das Culturas, uma questão cara à região da Cataluã. Neste momento o PT estava em importantes instituições no Rio Grande do Sul, na capital, com João Verle, pelo terceiro mandato consecutivo, e no Governo do Estado com Olívio Dutra, que havia iniciado uma experiência de transferência em escala estadual do OP. Ambos participaram do Fórum Urbano Mundial.

4.2.2. Um encontro diferente dos outros

Quando foi renovada a edição do FSM em Porto Alegre em 2004, os membros do FAL não estavam prevendo uma mudança política na “locomotiva” da rede. No entanto, o PT perdeu as eleições municipais, e deixou o após quatro mandatos consecutivos. O rumo do FAL era incerto e o encontro realizado em 2005 não foi como os outros. Se normalmente as reuniões ocorriam nos espaços previstos pelo governo municipal, nesta edição o FAL foi realizado sob uma tenda à margem do Guaíba, como os demais movimentos sociais se reuniam habitualmente no FSM, uma vez que a “casa” havia sido deixada pelos idealizadores do FAL.

Este episódio mostra a fragilidade dos acordos fundados entre municípios a partir de projetos políticos. Além de reforçar a importância da ação individual de um grupo, que não se desmobiliza após a perda de um de seus elementos principais, e que o núcleo de uma rede é composto, antes de tudo, por um pequeno grupo de indivíduos progressistas. É importante insistir no fato de que houve uma queda no nível de participação neste FAL.

O seguinte excerto da descrição deste processo por Eduardo Mancuso, que participou ativamente do FAL, desde sua gênese até aquele momento representando a prefeitura de Porto Alegre, é ilustrativo, em suas palavras:

depois da perda de Porto Alegre, muda, as coisas mudam evidentemente. Porque o FAL tinha, em Porto Alegre, não só a sua marca, mas um protagonista. E a partir de 2004, a sua sede, vamos dizer assim, o FAL tinha sede, era aí em Porto Alegre. Agora, nós fazemos o Fórum para o FAL, de 2005, aqui em janeiro, ali na beira do Guaíba, ali no parque, em uma barraca de lona, porque nós fizemos a articulação anterior, porque não estávamos mais na prefeitura inclusive.

Em 2005, foi criada uma secretaria técnica dentro do FAL à qual foram conferidas as competências de secretariado na Comissão para a Inclusão Social e Democracia Participativa (CISDP). As atividades conjuntas duram por mais um ano, até o momento em que ambas são separadas e a prefeitura de Barcelona assume financeiramente a CISDP. Além disso, foram criados grupos de trabalho. A formalização da rede ocorreu tanto em função da complexidade que a mesma foi adquirindo como também pelo vácuo interno deixado, quando o PT perdeu a prefeitura de Porto Alegre.

Diante desta nova situação política internacional para aqueles que defendiam a democracia participativa, um conjunto de autoridades locais alocadas em diversas cidades assumiu o papel de sustentar e prosseguir as missões da rede.

Este grupo foi chamado por Vanessa Marx (2008, p. 208) de “núcleo duro” da Rede FAL, que era composto por autoridades locais de: Guarulhos no Brasil, Córdoba, Barcelona, Málaga na Espanha, Nanterre, Saint-Denis, Aubagne, Conseil Général de Seine Saint-Denis na França e Milão na Itália. A secretaria técnica fora formada por e dispunha de uma Antena Norte (FAMSI) e uma antena Sul (Frente Nacional de Prefeitos e Guarulhos).

Em 2007 ocorreu a primeira edição do FSM na África em Nairobi, onde foi realizado também o encontro do FAL. Já em setembro de 2006 havia ocorrido um conjunto de oficinas preparatórias durante o evento Africités (descrito em detalhe no capítulo sobre a África), e em Milão na Itália. Todavia, ainda há poucos participantes da África Subsaariana no evento. De acordo com o documento oficial do FAL, foram encontrados registros somente de autoridades locais de Nairobi (Quênia) e Matola (Moçambique), respectivamente o prefeito e a vice-prefeita dos municípios, bem como Jean Pierre-Elong Mbassy (Benin), secretário geral da CGLUA e o ativista Siddiki Daff (Senegal).

O avanço nas relações com a África Subsaariana se deu em 2011 com a segunda edição do FSM em Dacar, no Senegal. Nesta ocasião, a abertura do FAL foi realizada pelo

Presidente da República do Senegal e, no programa do evento, há diversos participantes da África francófona (Senegal, Mali, Burkina Faso) e da África Lusófona (Moçambique e Cabo Verde). O evento ainda produziu uma carta intitulada o “Compromisso de Dacar” e uma mesa temática (dentre quatro) sobre a democracia participativa e o poder local, onde o OP tem papel de destaque, como se pode observar de um excerto do relatório que afirma que os “Orçamentos Participativos constituem uma prática exitosa e com um enorme potencial de difusão mundial [...] nós participantes desta oficina defendemos a necessidade de continuar com o trabalho de difusão dos Orçamentos Participativos, através de redes nacionais e internacionais” (FAL, s/d, p. 11, tradução nossa).¹⁴⁰

As articulações estabelecidas no interior do FAL ao longo dos anos contribuiu para a criação de um conjunto de redes e instituições nacionais e internacionais, que operavam na promoção do OP. A gênese da DRD é paralela e ambas se intersectam no FSM. A CISDP é fruto da ação da rede FAL no seio da CGLU. A rede FAL acompanha o processo de criação de uma associação mundial de cidades e neste se insere realizando lobby para a introdução do tema da democracia participativa e inclusão social. Já no que diz respeito aos países, a Rede Brasileira de OP, a Rede Colombiana de OP, a Rede da República Dominicana, na América Latina, ao passo que na Europa, a *Rete Nuovo Municipio* e a Rede OP-Portugal fizeram parte das relações construídas no contexto do FAL. Esta rede, portanto, se constituiu como um ponto de encontro e espaço de sociabilidade, ao mesmo tempo em que foi um promotor e um lócus de difusão do OP.

Conclusão

As redes são importantes atores no processo de difusão do OP. A ação em rede acelera a conexão internacional entre militantes e intensifica sua difusão, como descrito anteriormente. As relações se estendem entre América Latina – a partir de Porto Alegre – e Europa, alcançando em menor escala a África Subsaariana. O tema da “democracia participativa”, cujo epicentro era o OP, inspirou a criação de um núcleo de autoridades locais,

¹⁴⁰ Do original em espanhol “Los Presupuestos Participativos constituyen una práctica exitosa y con un enorme potencial de difusión mundial [...] los participantes de este taller defendemos la necesidad de continuar defendemos la necesidad de continuar con el trabajo de difusión de los presupuestos participativos, a través de redes nacionales e internacionales” (FAL, s/d, p. 11).

que se articularam transnacionalmente defendendo esta causa em seus próprios governos, países e instituições internacionais.

Os “embaixadores” do OP foram incrementados com a criação da DRD na França. Esta é a primeira rede transnacional formada em torno do OP. Na DRD Jean Blaise-Picheral e Martine Toulote, serviram como “puxadores” do OP para no contexto francês, pois mobilizaram diversos atores em torno da causa. Ao articular diversos países na Europa estes indivíduos passaram a ser também “embaixadores” do OP. Da mesma forma, Patrick Braoezec ex-prefeito de Saint-Denis e, em seguida, presidente da Plaine Commune, bem como Bernard Bissinger prefeito de Bobigny, desempenharam o mesmo papel ao adotar o OP em seus municípios. Ambas as autoridades locais “puxaram” o OP ao adotá-lo em seus municípios e em seguida o defenderam internamente na França, como Bissinger no Congresso, e internacionalmente, como Braoezec no FAL.

Mais uma vez a ação dos “embaixadores” do OP de Porto Alegre foi fundamental: Tarso Genro e Ubiratan de Souza com a divulgação da experiência por meio do livro de sua autoria e, este último, com as palestras na Europa para o lançamento da obra. Durante a gestão de Raul Pont ocorreu uma verdadeira experiência paradiplomática com Saint-Denis, uma vez que as visitas do prefeito de Porto Alegre na França e de seu homólogo, daquela cidade, em Porto Alegre são diversas. As relações alcançam a assinatura de um protocolo de cooperação internacional, cujo objetivo é a transferência do OP.

A DRD estabelece diversos vínculos com militantes em outros países. Destaca-se a relação precursora com os países africanos, em particular, com Camarões e Senegal. A rede se ramifica e dissemina as ideias do OP por meio de seus braços alhures. Muitos dos especialistas no assunto se encontram por meio da DRD. Giovanni Allegretti realizou ações pela rede na Itália estimulando o desenvolvimento do OP na península. Jules Dumas, que nos dias atuais se consagrou como um especialista na África Subsaariana, como veremos no Capítulo VII, desempenhou papel importante ao representar a rede nos Camarões.

A liderança é um componente forte em ambas as redes. Na Rede DRD a presença dos franceses, em geral, e de Jean Blaise Picheral e Martine Toulotte em particular é importante para a manutenção de suas atividades e quando este deixa de fazer parte, a rede eclipsa gradualmente. De forma semelhante a Rede FAL também é liderada por Porto Alegre em suas primeiras edições. A partir da derrota do PT nas eleições em 2004, em Porto Alegre outros atores assumem a coordenação de um movimento transnacional em torno da “democracia participativa” e do “Orçamento Participativo”. Se o FAL continua até os dias atuais, o mesmo não vale para a DRD. Efetivamente, é preciso criar uma nova liderança interna ao FAL para

que este possa sobreviver, os espanhóis e franceses em particular assumem esta tarefa. Ao mesmo tempo que a liderança nas redes transnacionais é necessária para sua continuidade, também consiste em sua maior fraqueza, pois cria-se certo grau de dependência daqueles que levam a cabo o processo.

O mecanismo de cooperação entre ativistas, autoridades locais e políticos em geral é fundamental para manter este espaço latente. Por seu turno, o mecanismo de *networking* é onipresente nas redes e em seus encontros. Este mecanismo foi essencial para que ocorresse uma expansão numérica e geográfica. Ambas as redes têm momentos de expansão e retração. Neste sentido, o *networking* permitiu a agregação de mais vozes e a cooperação, quando presente, fez com que estas não se desarticulassem, ainda que em situações de crise, e pudessem militar pela causa do “OP” em diferentes espaços, contribuindo, deste modo, para o processo de difusão internacional. Os seminários de treinamento organizados pela DRD foram importantes na difusão do OP. De fato, em cada formação, novos quadros foram habilitados a difundir a ideia do OP e colaborar com a replicação da experiência. Há um mecanismo de capacitação que opera por meio destes espaços, ampliando a capacidade de difusão internacional do OP.

As redes se constituem como um espaço de reflexão e produção de ideias a respeito do OP, bem como um instrumento para sua legitimação. O mecanismo de construção do OP opera ao longo do processo. Efetivamente, vai se forjando ao longo dos encontros a ideia de que o OP é uma política idônea para resolver problemas de justiça e inclusão social por exemplo. Esta ideia circula entre os diversos membros e seus países de origem. As ideias presentes nas redes são diversas e mudam ao longo do tempo. As variações são sutis, em linhas gerais na Rede DRD há uma ideia do OP como um dispositivo para radicalizar a democracia e produzir transformação social, ao passo que na Rede FAL o OP está associado à ideia de inclusão social e à democracia participativa.

As ideias construídas e veiculadas a partir das redes também passam por mecanismos de tradução. Em outras palavras há um processo de recodificação do OP que é interno às reuniões, mas sobretudo que é adaptado à linguagem local que facilita a introdução do OP em outros países. A obra de Genro e Souza (1997), passou por uma tradução literal em diversas línguas, servindo de apoio para disseminação da ideia do OP. Os veículos como o *Le Monde Diplomatique* ou a revista *Territoires*, todavia traduziram e adaptaram esta ideia à linguagem dos contextos locais.

As redes sobre o OP nos dias atuais são inúmeras e não se limitam à DRD e ao FAL. Estas foram precursoras e tiveram um importante papel internacional. A ação dos indivíduos

ao mobilizar seus contatos e conectar pessoas de diferentes países foi fundamental. Por seu turno as instituições como as prefeituras de Porto Alegre, no Brasil, ou Saint-Denis e Bobigny, na França, também tiveram papel relevante, uma vez que “hospedaram” os diversos encontros, muitas vezes investindo recursos financeiros para concretizá-los. Ambos, indivíduos e instituições, é que permitem que as redes tenham continuidade. O legado desta ação pioneira não deixou somente um conjunto de contatos estabelecidos entre seus membros, mas também de conhecimento organizacional e de militância política transnacional.

Características	DRD	FAL
Forma da rede	Associação de direito francês.	Fórum informal.
Tipo de rede	Rede de cidadãos.	Rede de autoridades locais.
Início das atividades	1998 (suspendidas por volta de 2008).	2001 (até o presente).
Atividades	<ul style="list-style-type: none"> • Seminários de formação locais e internacionais; • Assessoria; • Publicações e traduções diversas; • Documentários; • Auxílio em eventos; • Ativismo local e internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Encontro anual; • Lobby para inserção do tema na agenda da CGLU
Membros	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridades locais; • Políticos; • Militantes; • Universitários; • Quadros de ONGs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridades locais; • Políticos; • Militantes; • Universitários; • Quadros de ONGs.
Financiamento	Dotação orçamentária própria.	Financiada pelos diversos municípios, em particular pelo organizador do encontro anual.
Liderança	Franceses, Jean-Blaise Picheral e Martine Toulotte, em particular.	Brasileiros, autoridades locais de Porto Alegre; Franceses, autoridades locais de Saint-Denis; Espanhois, autoridades locais de Barcelona e o FAMSÍ.
Elementos centrais	Objetivo principal divulgar a experiência do OP de Porto Alegre.	Funcionar como um fórum paralelo ao FSM, promover encontros entre as autoridades locais e militar pela democracia participativa e inclusão social.
Amplitude das relações	Estabelece desde o início relações entre Europa, América Latina e África.	Estabelece relações inicialmente entre América Latina e Europa e, em seguida, também com a África.
Conexões com outras redes (somente as identificadas)	ASSOAL, ATTAC, ADELS.	CISDP, OIDP, MERCOCIDADES, DRD, Nuovo Municipio, ATTAC.

Quadro 4.2: Características Rede DRD e Rede FAL

Capítulo V

A cascata: Do ponto de virada à difusão massiva

Depois que atiraste a lança, não podes mais
segurar seu cabo

Provérbio Oromo, Etiópia¹⁴¹

Eles ligaram para Porto Alegre, falaram por
telefone comigo dizendo:

– Olha, nós estamos aqui reunidos [em Paris] e
estamos fazendo uma consulta. Nós queremos
saber se Porto Alegre nos ajuda, se Porto Alegre
banca nós fazermos um fórum

Ex-prefeito de Porto Alegre¹⁴²

Introdução

Quando em Davos na Suíça, no ano de 2001, ocorria o Fórum Econômico Mundial, evento criado em 1972, do outro lado do Atlântico surgia um contra-movimento. Era uma expressão oposta, manifestação da sociedade civil internacional. Ao sul do Brasil acontecia o Primeiro Fórum Social Mundial. Os olhos do mundo se dividiram entre Davos e Porto Alegre. Este foi um primeiro passo para a capital gaúcha entrar no mapa-múndi. Ali se reuniram mais de 20 mil pessoas e Porto Alegre se consagrava naquele momento como a “Meca” dos movimentos sociais. O ideal de que “um outro mundo era possível”, com uma sociedade mais democrática, justa e inclusiva, parecia se tornar realidade. A experiência de governança participativa de Porto Alegre, o OP, parecia revelar, simplesmente, que uma “utopia havia se

¹⁴¹ Tradução da versão inglesa do original *Darbatani jinfu hinqabatani*.

¹⁴² Entrevista realizada com Raul Pont, Porto Alegre, 2011.

tornado realidade”.¹⁴³ Aqui temos um marco fundamental no processo de internacionalização do OP, porque um conjunto de articulações transnacionais que flutuavam em diversos países se encontra, constituindo uma ampla rede que se tornará crucial para manter em movimento o processo de circulação deste dispositivo.

Após a sucessão dos primeiros FSMs, o OP passa a ser, de fato, reconhecido internacionalmente. As instituições internacionais, além da ONU que acompanhou o processo nos anos 1990, entraram de fato em cena. O Banco Mundial desde então recomenda, financia e divulga experiências de OP e a União Europeia subsidiou um programa de cooperação descentralizada estimulando as transferências do dispositivo, o já mencionado URB-AL. Organizações Não-Governamentais e redes especializadas em OP se proliferaram. Agências de cooperação internacional – tais como a GIZ alemã e a cooperação suíça – financiam diretamente projetos de OP, sobretudo na África Subsaariana (PORTO DE OLIVEIRA, 2013).

No capítulo anterior examinamos a escalada para o reconhecimento internacional do Orçamento Participativo durante os anos 1990 a partir da experiência de Porto Alegre comparada à Belo Horizonte e Recife. O cenário sofreu uma transformação com o FSM com um crescimento vertiginoso das experiências ao redor do mundo, transbordando da América Latina e Europa, para a África e Ásia. E mais: em tempos recentes, os OPs ancoraram também em Chicago e Nova Iorque, nos Estados Unidos. Em 2013 foram contados aproximadamente 2500 casos distribuídos em todo o mundo (SINTOMER, HERZBERG, RÖCKE, 2013). Neste amplo processo, quando a difusão se tornou massiva?

O presente capítulo procura responder esta questão, analisando quatro instituições internacionais: FSM, ONU, União Europeia e Banco Mundial, e suas relações com o OP. O argumento central é de que o FSM configura-se como um “ponto de virada” (do inglês “threshold” ou “tipping-point”), ou seja, um momento a partir do qual, assim como é definido pela literatura, uma massa crítica de atores relevantes passa a adotar uma política pública, norma, tecnologia, etc. (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 895). As adoções do OP entram numa dinâmica que se assemelha metaforicamente à de uma cascata: as experiências transbordam e escorrem volumosamente sobre instituições, países e coletividades territoriais.

Se a alusão ao ponto de virada, o transbordamento e a cascata servem para descrever as dinâmicas de um macroprocesso, as dimensões do microprocesso desta parte do fenômeno podem ser descritas melhor pela metáfora do antropólogo Bruno Latour sobre a construção

¹⁴³ Tomo a expressão de Archon Fung e Erik O. Wright do projeto Real Utopias.

dos fatos científicos. O antropólogo francês considerava este processo comparável a um jogo de Rúgbi. Se uma ideia é deixada sozinha, ela permanece estática, como uma bola de rúgbi no solo. É preciso que alguma força a lance para que a bola possa circular e, em seguida, outra a agarre para que, novamente, ela seja colocada em movimento. Assim como num jogo de rúgbi, a circulação internacional do OP precisou de atores que lançassem o artefato para colocá-lo em moto, como vimos nos dois outros capítulos precedentes. Esta empreitada analítica continua, mas nesta seção dedicando atenção aos novos atores em cena: as instituições internacionais. Na primeira parte será analisado o papel do FSM no processo de difusão do OP. Na segunda seção, serão apresentadas a ação de três Organizações Internacionais ONU, União Europeia e Banco Mundial.

5.1. O ponto de virada e a institucionalização do “espírito de Porto Alegre”

O espírito de Porto Alegre é o Fórum Social, uma cidade com alma, uma cidade que representa uma utopia concreta [...] Porto Alegre entra no mapa-múndi, porque o Fórum Social Mundial vem e potencializa essa coisa, essa ideia da capital da democracia participativa. Porto Alegre se transforma, na última gestão do PT, [...] realmente na capital da democracia participativa.¹⁴⁴

A ação de um grupo de indivíduos ao longo dos anos 1990 foi condição *sine qua non* para que o OP progressivamente adquirisse prestígio internacional. Prefeitos, quadros de instituições internacionais, acadêmicos, jornalistas mostraram o OP para o mundo e fizeram desta política a marca da cidade de Porto Alegre. O OP se tornou a vitrine da cidade e, ademais, constituiu um elemento distintivo do PT na capital gaúcha, com o governo da Frente Popular. O PT ganhou importantes prefeituras na década de 1990 e os OPs se disseminaram nos municípios, Brasil afora (WAMPLER; AVRITZER, 2008). No entanto, nos anos 1990, poucos municípios tinham estratégia de atuação internacional, como mostramos no capítulo anterior ao comparar Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife.

¹⁴⁴ Entrevista realizada com Eduardo Mancuso, Porto Alegre, 2011.

Na transição do milênio havia uma ideia circulando no plano internacional de que as cidades deveriam construir sua marca distintiva para ganhar visibilidade. Ter uma característica distintiva significava para o município, além de criar uma identidade interna, potencializar sua capacidade de captar investimentos externos. Muitas cidades se lançaram em estratégias de marketing municipal para consagrar sua imagem, promovendo suas políticas de sucesso ou combinações de “kits” de instrumentos de ação pública e *roadshows* pelo mundo.

Os quadros de Porto Alegre passaram a construir a imagem da cidade em torno deste binômio: FSM e OP.

Nessa fase da circulação internacional, há um movimento de “construção” da imagem do OP. Entende-se por construção, neste caso, um processo abstrato de produção social de imagens e significados a respeito de um determinado objeto. A ação dos embaixadores do OP pouco a pouco havia construído a imagem da capital da democracia participativa, como vimos no capítulo anterior. Este foi um processo iniciado, pelo menos desde meados dos anos 1990, como foi mencionado no Capítulo III, mas que se consagra com o Fórum Social Mundial. As palavras do editorialista do *Le Monde Diplomatique*, Ignácio Ramonet, na capa do número de janeiro de 2001, é ilustrativa a respeito do sucesso da capital gaúcha ao informar os leitores que “o novo século começa em Porto Alegre”. Defendia ainda que a cidade tinha conhecido um desenvolvimento espetacular e mais, perguntando retoricamente, revelava que “segredo de tal conquista? O Orçamento Participativo” (RAMONET, 2001, p. 1).¹⁴⁵ O OP estava dentre os motivos que fizeram de Porto Alegre a sede do FSM, como podemos observar a partir da afirmação de Raul Pont

O argumento [...] era de que em nenhum lugar tinha algo tão consolidado antineoliberalismo, nada era mais oposto ao neoliberalismo do que a experiência que a gente fazia aqui de OP, que era o contrário da antipolítica, da privatização, das desregulamentações, da ausência de Estado, ou seja, enquanto Davos praticava tudo isso, aqui a gente estava fazendo o oposto: garantindo e devolvendo à população o direito à participação. E ele diz que é por isso que Porto Alegre tem que ser a sede do fórum social mundial¹⁴⁶

Com o Fórum Social Mundial ocorre um processo de transcendência do projeto político de Porto Alegre da dimensão local à internacional (MARX, 2008, p. 153). Embora

¹⁴⁵ Traduzido do original em francês “Le nouveau siècle commence à Porto Alegre [...] cette ville a connu [...] un développement spectaculaire [...] Le secret d’une telle réussite? Le budget participatif” (RAMONET, 2001, p. 1).

¹⁴⁶ Entrevista com Raul Pont, Porto Alegre, 2011.

não seja possível afirmar com certeza sobre os êxitos de Porto Alegre em sua resistência à globalização e aos projetos políticos neoliberais, sobretudo nos dias atuais,¹⁴⁷ esta imagem é construída no início dos anos 2000 e projetada externamente no plano internacional. As instituições internas já vinham trabalhando com o investimento nas relações internacionais desde a criação, em 1993 na segunda administração do PT com Tarso Genro, da SECAR.

No plano internacional, uma nova geração de movimentos sociais oriundos do período seguinte à queda do Muro de Berlim emergiam ao redor do planeta. Os movimentos eram diversos: das forças que pregavam manifestações pacíficas, aos Black Blocs, cuja ação ficou marcada pela “destruição de propriedade” em edifícios tidos como símbolos do capitalismo. Muitas destas articulações formam organizações transnacionais institucionalizadas, como foi o caso da ONGI Association pour la Association pour la Taxation des Transations financières pour l’Aide des Citoyens (ATTAC), formada por militantes, jornalistas e intelectuais progressistas. Em 1999 uma forte expressão internacional dos movimentos antiglobalização ocorreu em Seattle, contra uma reunião do G-8. Mais tarde em 2001, novamente, fortes protestos se repetiram contra o G-8, cujo desfecho foi a trágica morte de Carlo Giuliani.

Há uma confluência entre as formas de ação coletiva que se expressam transnacionalmente e o exercício de um projeto político de aprofundamento democrático que se expressa localmente numa cidade situada no hemisfério sul. O FSM se consagrou como uma manifestação nova. Neste espaço não ocorria confrontação direta, como no caso do G-8, mas um vasto encontro que tecia relações e expandia as redes, facilitava o intercâmbio de ideias, técnicas e conhecimento e forjava uma agenda de ação transnacional. Porto Alegre se torna a esperança de “um outro mundo possível”, mais democrático, mais inclusivo e com mais justiça social. O Fórum conseguiu reunir muitas organizações, indivíduos e movimentos sociais do mundo todo. Em geral, o Fórum é um grande espaço de networking para as ONGs e movimentos sociais. Porto Alegre, em particular, potencializa suas relações internacionais de modo exponencial.

Há um processo em que se forja, a partir das autoridades locais no poder em Porto Alegre, uma ampla rede de “amigos” e interessados no OP. O FAL é uma expressão deste movimento, no que diz respeito às autoridades locais, mas o FSM é mais amplo e inclui também ONGs, movimentos sociais, sindicatos, entre outras forças políticas organizadas. Com efeito, o porte do evento e sua dimensão internacional fizeram que, por um lado, muitas delegações estrangeiras visitassem e conhecessem o OP *in loco* como pode ser observado no

¹⁴⁷ Cf. Baierle (2007).

quadro abaixo, além das já mencionadas, no capítulo anterior, visitas de jornalistas oriundos da França, como Estelle Granet e de Bernard Cassen. Ignacio Ramonet menciona este movimento claramente ao dizer que “há alguns anos [...] Porto Alegre é uma forma de laboratório social que os observadores internacionais observam com um certo fascínio” (RAMONET, 2001, p. 1).¹⁴⁸

Por outro lado, especialistas de Porto Alegre viajavam apresentando o OP ou oferecendo *workshops*, como já ocorria desde meados dos anos 1990.¹⁴⁹ Como afirma um dos políticos entrevistados em Porto Alegre foi o FSM que levou o OP a consolidar seu prestígio internacional

Agora, eu acho que [...] o que levou o Orçamento a ganhar o mundo foi o Fórum Social Mundial. Eu avalio basicamente aí, 2001. Aí tivemos aqui a primeira experiência do Fórum Social Mundial, e em várias oficinas a gente apresentou a experiência, entregamos a literatura, inclusive publicamos algum material em inglês, espanhol, francês. E isso foi ganhando o mundo, e claro que a gente sempre explicou que a ideia não era uma coisa fechada, que o “ovo de Colombo” aí foi pura e simplesmente trazer a população, enfim, criar condições, facilitar a participação da comunidade¹⁵⁰

Ademais, Porto Alegre estava presente na mídia durante o FSM, que não podia deixar de falar com ênfase de sua gestão participativa com o OP. A *Folha de São Paulo*, *BBC*, *El País* e *Le Monde Diplomatique* publicaram artigos sobre o FSM. Isso despertou o interesse do mundo pelo OP produzindo uma força centrípeta, no sentido de que à medida que os FSMs, seja em sua versão mundial ou europeia, eram realizados, um após o outro, o OP atraía e absorvia cada vez mais interessados. Este movimento contribuiu para aumentar o número de transferências e ampliar o alcance da visibilidade internacional do OP.

Nas palavras de Eduardo Mancuso, que foi secretário das Relações Internacionais da Prefeitura de Porto Alegre durante a última gestão do PT e participou da organização dos FSMs, podemos perceber o reconhecimento progressivo que a cidade de Porto Alegre adquire com a sucessão dos FSMs:

¹⁴⁸ Traduzido do original em francês “depuis quelques années [...] Porto Alegre est une sorte de laboratoire social que des observateurs internationaux regardent avec une certaine fascination” (Ramonet, 2001, p. 1).

¹⁴⁹ Diversas entrevistas realizadas, entre junho de 2007 e novembro de 2011, com quadros que atuaram durante o governo do PT em Porto Alegre confirmam esta afirmação.

¹⁵⁰ Entrevista realizada com João Verle, Porto Alegre, 2011.

É que em 2001, quando o Fórum Social Mundial surge em Porto Alegre, aí sim. E com o crescimento exponencial a cada gestão, em 2002 triplicando, em 2003 duplicando o que já tinha duplicado, aí, realmente, aí Porto Alegre entra no Mapa Mundi **estrito senso**. Ou seja, Porto Alegre passa a ser reconhecida pela imprensa internacional, pela sociedade civil bem informada do mundo. Não só mais pela esquerda acadêmica, social ou política, ou pelos governos locais interessados. Não, passa a ser reconhecida pelo Banco Mundial, passa a ser reconhecida pelo El País, pelo Le Monde, pelas pessoas bem informadas [...] sobre o que está acontecendo no mundo.

A partir do FSM ocorre um incremento significativo nas experiências do OP, que até então podiam ser “contadas nos dedos”. Esse fenômeno deriva de um movimento prévio de promoção internacional do OP, como foi apresentado nos capítulos anteriores. No entanto, é possível afirmar que o FSM constituiu um marco ou, por melhor dizer, um “ponto de virada”, que significa na literatura um momento em que uma massa crítica de atores passa a adotar o OP (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

É preciso insistir no fato de que o ponto de virada não está localizado no primeiro FSM, mas trata-se de um breve processo que se instaura com a sucessão, pelo menos, dos primeiros três eventos (2001, 2002, 2003), que correspondem às edições que foram realizadas em Porto Alegre. No que diz respeito à “massa crítica de adotantes” não se trata somente de municípios, mas atores de outra natureza, como Organizações Internacionais (ONU, União Europeia e Banco Mundial), ONGs, jornais internacionais, partidos, entre outros. Deste momento em diante, o OP engrena num movimento mais amplo em que múltiplos atores passam, cada um a seu modo, a promover o OP. Este movimento fez que o dispositivo de governança participativa transbordasse do contexto local brasileiro e latino-americano e ganhasse o mundo.

A expansão efetivamente ocorre na Europa a partir de 2000. O aumento das experiências no velho continente é progressivo. Em 2002 são cerca de 20, em 2005, chegam a 55 e ultrapassam uma centena em 2008 (SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2008, p. 38). Um conjunto de capitais adota o OP: Paris, Roma, Londres, Lisboa e Berlim. Apesar de ter ocorrido um refluxo nas experiências recentemente com mudanças políticas ocorridas em muitos municípios com experiências fortes de OP, a Polônia, mediante um incentivo nacional está aumentando significativamente a implementação do dispositivo. Na África, como será

apresentado no Capítulo VII, desabrocham pequenas experiências no Senegal, Camarões e Moçambique. Entram em cena outras instituições internacionais mais estruturadas e formais: as Organizações Internacionais. A ONU, a União Europeia, o Banco Mundial e a OCDE passam a atuar de forma mais incisiva na promoção do OP. No Peru, uma lei nacional é criada, obrigando os municípios a implementar OPs, o que provoca um incremento em escala das experiências.

Tabela 5.1: Estimativa da expansão dos OPs no mundo¹⁵¹

Região	2000 – 2003	2008 – 2010	2013
OP na América Latina e Caribe	200	920	1120
OP na Europa	20	296	1317
OP na África	3	110	211
Total	223	1326	2648

O “espírito de Porto Alegre”, como afirma nosso entrevistado, é o Fórum Social Mundial, criou-se um mito na cidade de Porto Alegre com o OP (PORTO DE OLIVEIRA, 2010). Há, no entanto, a partir do “ponto de virada, um descolamento forte da “experiência original” e seus “descendentes”. Uma vez que o Orçamento Participativo foi lançado para o mundo, não era mais possível ter controle sobre seu devir. As variações são inúmeras. Em 2012, o OP é um dispositivo polimorfo, levado a cabo por instituições diversas. Além disso surgem inovações e no que diz respeito à tecnologia (*savoir-faire*, técnicas e desenho institucional) do OP. Há municípios que se especializam em setores de políticas públicas, como o OP Habitação de Belo Horizonte (Brasil), ou em contextos multiétnicos, como o OP de Cotacachi (Equador), ou ainda com a Tecnologia da Informação e Comunicação, como no Sul do Kivu (na República Democrática do Congo).¹⁵²

O ponto de virada na difusão do OP é um marco que representa a passagem da experiência local à difusão massiva. O processo que leva à proliferação em escala planetária do OP é estimulada por uma pletera de atores numa relação interativa entre indivíduos e instituições. Porto Alegre continua aos olhos do mundo a capital da democracia.

¹⁵¹ As informações a respeito do OP no mundo são imprecisas, mas consiste nas únicas disponíveis até o momento. As estimativas foram coletadas a partir de fontes secundárias e informações pontuais encontradas na literatura acadêmica e técnica (CABANNES 2006; PORTO DE OLIVEIRA, 2013; WAMPLER, 2008; SINTOMER; HERZBERG; ALLEGRETI, 2010; SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2013).

¹⁵² Entrevistas realizadas com quadros da administração pública: de Belo Horizonte, 2013; Cotacachi, 2012; Kivu do Sul, 2012.

5.2. O transbordamento: as Organizações Internacionais e a difusão massiva

O Fórum Social Mundial marca o momento em que o OP amplia sua visibilidade e prestígio internacionais. Muitas delegações de diversos países passam a visitar a cidade para conhecer de perto o dispositivo de governança participativa. No entanto, o reconhecimento do OP não é uma condição suficiente para que os municípios o implementem. A literatura tem insistido na vontade política como um dos fatores cruciais para a adoção do OP (AVRITZER, 2003; TALPIN; SINTOMER, 2011). Com efeito, a vontade política é uma condição necessária para que o OP seja implementado, mas não é a única. Há um conjunto de outros fatores que também são indispensáveis para que o dispositivo possa ser transferido com sucesso.

Nesta seção trataremos do efeito de transbordamento (*spillover*) do OP a partir de três OIs: Organização das Nações Unidas, União Europeia e Banco Mundial. As três OIs operam em momentos distintos, sendo a primeira no início do processo sobretudo na América Latina, contribuindo para a legitimação internacional do OP e sua disseminação na região. A segunda atua em meados dos anos 2000, financiando diretamente as transferências entre América Latina e Europa, produzindo *savoir-faire* em matéria de OP e formando uma geração de quadros especializados no assunto. A terceira é ativa especialmente nos anos recentes, estimulando a cooperação Sul-Sul em matéria de OP e sua introdução em países em desenvolvimento, sobretudo na África Subsaariana. A maior parte desta seção se dedica à ação do Banco Mundial, instituição que está envolvida com o OP desde meados dos anos 1990 e dentro da qual o OP foi ganhando cada vez mais espaço. Nos dias atuais, o Banco Mundial vem adquirindo progressivamente maior papel na promoção do OP no mundo.

5.2.1. A ONU e o Programa de Gestão Urbana para a América Latina e Caribe

A Organização das Nações Unidas é a instituição internacional que há mais tempo está implicada no processo de circulação do OP. As formas de operação da ONU na promoção do OP são diversas, mas está fortemente concentrada na Agência para Assentamentos Humanos, a UN-Habitat. Encontram-se também registros de programas de cooperação financiados por outras agências como UNICEF, PNUD e UNIFEM, em diversos momentos e países para

estimular experiências de OP na América Latina e na África, por exemplo.¹⁵³ A entrada do OP na ONU ocorreu em 1996 na segunda conferência para assentamentos humanos, Habitat II em Istambul, na Turquia, quando a instituição conferiu a Porto Alegre a distinção de “Melhor Prática”. A indicação do OP foi feita pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) e a Prefeitura de Porto Alegre (UTZIG; GUIMARAENS, 1996, p. 51). A “chancela” da ONU tem um forte peso na legitimação internacional do OP e também é utilizada para tentar reforçar sua aceitação interna na cidade de Porto Alegre. Este prêmio será sempre repetido pelos autores e defensores do dispositivo.

O OP para a ONU é uma política idônea a promover os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (PGU-ALC, 2004), aprimorar a gestão pública nas coletividades locais e lutar contra a pobreza.¹⁵⁴ Entre o final dos anos 1980 e o início dos anos 1990, junto ao processo de organização do segundo encontro da Habitat, a ONU idealiza, entre outras, duas frentes de ação para aprimorar a administração pública local. Da sede das Nações Unidas em Nairóbi, no Quênia, forjou-se a ideia de que para enfrentar a rápida expansão da população urbana era preciso se afastar de receitas de políticas públicas pré-definidas, selecionando um conjunto de práticas que pudessem simplesmente servir de farol ou fonte de inspiração para a gestão das coletividades territoriais. A ONU-Habitat passou então a buscar políticas municipais bem sucedidas ao redor do planeta, avaliá-las e laurear algumas delas como “Melhores Práticas”.¹⁵⁵

Outra frente de ação da ONU-Habitat foi justamente a criação dos PGUs, instituídos em 1986. Os programas surgiram a partir de uma parceria entre UN-Habitat e o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), com auxílio de agências externas, que operaram como centros de produção de conhecimento técnico e promotores de práticas inovadoras e, também, no fomento de redes transnacionais de municípios e na realização de pressão local e nacional em matéria de políticas urbanas. Os objetivos gerais do PGU são: contribuir para que as coletividades territoriais em países em desenvolvimento possam alcançar o crescimento econômico, desenvolvimento social e a redução da pobreza. A proposta organizacional dos PGUs foi a de criar um programa global com escritórios descentralizados, para ter maior impacto nas regiões e independência da sede. Foram

¹⁵³ O Unicef financiou uma das primeiras viagens de membros da sociedade civil de Cotacachi para uma formação em Porto Alegre, um programa que introduziu as primeiras experiências de OP no Cabo Verde e um programa para OP e crianças no Senegal. A UNIFEM foi atuante na República Dominicana. O PNUD apoiou parte das experiências na África.

¹⁵⁴ A relação do OP como um instrumento para promover os ODMs é sistematicamente mencionados nos prefácios dos manuais produzidos pela ONU.

¹⁵⁵ Entrevista com Alberto Paranhos, videoconferência São Paulo/Curitiba, 2012.

estabelecidos quatro escritórios e dois subescritórios regionais além do escritório global em Nairóbi.¹⁵⁶

Na América Latina, o PGU foi instalado no Equador, em Quito, que havia recebido na época uma distinção por suas políticas de conservação do patrimônio histórico, elemento que contribuiu para que fosse escolhida como sede do programa. A coordenação foi exercida durante seus anos de operação por Yves Cabannes, e de seu assessor regional Jaime Vásconez.

Yves Cabannes tinha ampla experiência na área de planejamento urbano em países em desenvolvimento. Passou por uma das “Grandes Écoles” na França e defendeu sua tese de doutorado sobre as determinações do espaço urbano no Iraque, na Universidade da Sorbonne. Antes de se tornar coordenador do PGU, o especialista havia trabalhado na ONG GRET e no Think-Tank CIRAD, ambos empenhados com ações em países em desenvolvimento. Em sua trajetória se deslocava muito para missões de campo, havia passado pelo Brasil, instalando-se durante certo período em Fortaleza, onde foi codiretor do Cearah Periferia.¹⁵⁷ Sua vinda coincide com o processo de democratização e a promulgação da Constituição em 1988. No Brasil, o especialista teve contato com movimentos sociais emergentes e experiências inovadoras de gestão pública e de participação e democracia. Foi neste período que conheceu o OP na cidade de Porto Alegre.

A presença de Yves Cabannes é fundamental, por sua capacidade de articulação transnacional, conhecimento do campo na América Latina e compreensão das instituições na Europa. A ação do coordenador do PGU-ALC não se deu somente no âmbito da ONU, mas se estendeu também ao programa URB-AL, que será apresentado adiante, e na construção de redes em geral, como foi descrito anteriormente no caso de Belo Horizonte. O PGU-ALC foi mantido em atividade em Quito até 2004, quando, após uma decisão da UN-Habitat, passou a trabalhar com redes regionais, por meio de instituições de âncora e foram fechados os escritórios do PGU. Neste mesmo período foram implementados os escritórios descentralizados da UN-Habitat em Quito. As instituições âncora se tornaram catalisadoras regionais no processo de difusão do OP, sobretudo na África com o MDP-ESA no Zimbábue e a Enda Ecopop no Senegal, que veremos em detalhe na Capítulo VII. O PGU-ALC

¹⁵⁶ Respectivamente: o Escritório Regional para a África em Abidjan, Costa do Marfim e o Escritório Subregional para o Leste e Sudeste da África em Joanesburgo, África do Sul; o Escritório Regional para a Ásia e o Pacífico em Bangkok, Tailândia, e o Escritório Subregional para a Ásia do Sul, em Nova Delhi, na Índia; o Escritório Regional para os Estados Árabes no Cairo, Egito; in Cairo, Egypt o Escritório Regional para a América Latina e Caribe, em Quito, Equador, ver UN-HABITAT: <http://www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=374&cid=185>, consultado em 07 de março de 2013.

¹⁵⁷ O Cearah Periferia também foi um projeto que recebeu a láurea de boa prática pela ONU em 1996.

trabalhava um conjunto variado de políticas em sua agenda, como a agricultura urbana, políticas de gênero e, justamente, o OP. Vale notar que a experiência do OP de Porto Alegre é uma referência em matéria de OP, mas não é a única a ser recomendada. O programa sediado em Quito serviu como um catalisador regional da experiência, no sentido de que acelerou o processo de difusão regional. O PGU-ALC foi um lócus de reflexão, produção, formação de quadros e difusão do OP.

A ONU serviu, portanto, como uma instituição legitimadora do OP e contribuiu para sua disseminação de forma direta por pelo menos dois canais: a produção de conhecimento e o estímulo às transferências por meio de assistência técnica e encontros internacionais. Com efeito, o PGU-ALC produziu extensa literatura técnica sobre o OP, pois ao longo dos anos passou a sistematizar as experiências, as dificuldades encontradas em diversos campos e as melhores soluções para os problemas relativos à implementação do OP. As orientações que marcaram o trabalho do PGU foram diversas: os objetivos do milênio, as questões mais perguntadas sobre o OP e os diversos manuais.

Durante seu trabalho na assistência técnica, o coordenador do PGU-ALC foi anotando sistematicamente as perguntas mais frequentes que surgiam ao longo do caminho para a implantação do OP.¹⁵⁸ Deste minucioso trabalho surgiu o livro *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*, que foi publicado na série *Urban Governance Toolkit Series* pela ONU-Habitat, traduzido para o francês e distribuído massivamente.¹⁵⁹ Trata-se de um exemplo da produção técnica do PGU. Na região da África Subaariana os dois manuais para a África anglófona e francófona também são exemplares a este respeito. Pode-se argumentar que os escritos organizados ou publicados por Yves Cabannes, durante o período de funcionamento do PGU-ALC, funcionaram como um “professor do OP” para as experiências internacionais, em função do alcance e da natureza das publicações.¹⁶⁰

Em 2000, o PGU-ALC promoveu, com outros parceiros, em Villa El Salvador no Peru o “I Encontro Internacional do Orçamento Participativo”, que contou com a presença de representantes dos municípios de Porto Alegre e Santo André (Brasil), Montevideu (Uruguai) e Guayana (Venezuela). Foi um movimento para lançar a circulação do OP na região Andina. A organização de encontros internacionais sobre OP foi uma prática que se tornou cada vez mais frequente, aumentando exponencialmente a partir dos anos 2000. Um de nossos entrevistados, que trabalhou no PGU-ALC, afirma que

¹⁵⁸ Entrevista realizada com Yves Cabannes, Dacar, 2012.

¹⁵⁹ Entrevista com Jaime Vásquez, Quito, 2012.

¹⁶⁰ Empreito a expressão de Finnemore (1993) “Teachers of norms”.

o Yves Cabannes tinha uma estratégia muito interessante, quando se concluía um seminário, ao invés de terminar com um texto de acordos, de simples resoluções, ele [...] pressionava para que os delegados assinassem compromissos para implementar os processos [participativos]¹⁶¹

Esta prática de assinar protocolos de intenção, como forma de estimular a adoção do OP vale para a região latino-americana, no início da expansão das experiências, mas também para a Europa¹⁶² e para a região da África Subsaariana. O mesmo movimento ocorreu em Yaoundé na Edição do Africités de 2003, cujo documento da sessão especial organizada pelo PGU está no apêndice D. Com efeito, em Dacar, no VII Encontro do Africités, em 2012, a Secretária de Relações Internacionais de Porto Alegre firmou um acordo de cooperação em matéria de OP com a prefeita de Yaoundé 6.

Os Fóruns Urbanos Mundiais, promovidos pela UN-Habitat, também foram emblemáticos. As sessões sobre o OP estiveram sempre na programação e este espaço foi fruto de inspiração para muitos implementarem o OP alhures. Em 2004, o então governador do estado do Rio Grande do Sul na época, Olívio Dutra, esteve presente no FUM em Barcelona. Este momento coincidiu com o processo de “scale-up” do OP do nível municipal ao Estadual. No FUM de 2010 no Rio de Janeiro dois paradiplomatas tiveram a ideia de adotar o OP em d Makhado na África do Sul, que será descrito em detalhe no Capítulo VII.

A presença do PGU-ALC fez que surgisse nos Andes, entre o Equador e o Peru, um polo de irradiação do OP. Nas palavras de Jaime Vásquez “se este programa teve algum êxito, foi ter promovido o OP em nível regional e global”.¹⁶³ As experiências peruanas em Ilo e Villa El Salvador, bem como as equatorianas em Cotacachi e Cuenca, foram inovadoras e ganharam o mundo. A ação do programa foi importante, senão decisiva, na construção de um conjunto de práticas na região latino-americana, bem como na inserção das cidades numa rede transnacional mais ampla, o que facilitou sua divulgação, como veremos em detalhe no capítulo seguinte sobre a difusão do OP nos Andes. Nas palavras de Yves Cabannes a ação

¹⁶¹ Entrevista com Jaime Vásquez, Quito, 2012. Tradução nossa do original em espanhol “el Yves Cabannes tenía una estrategia muy interesante, cuando se cierra un seminario en lugar de terminar con un texto de acuerdos, de simplemente de resoluciones, él presionaba para que los delegados firmaban compromisos para implementar los procesos”

¹⁶² Na França Saint-Denis foi pioneira ao assinar um protocolo de intenções com Porto Alegre em 1998 visando a transferência do OP. Em Portugal a prática também foi realizada entre municípios portugueses e moçambicanos (conversa informal com Nelson Dias, coordenador da ONG portuguesa In Loco, 2013).

¹⁶³ Entrevista realizada com Jaime Vásquez, Quito, 2012, traduzida do original em espanhol “si algún éxito tuvo este programa fue haber promovido el Presupuesto Participativo a nivel regional y a nivel global”.

com Villa El Salvador e seus desdobramentos fica clara quando este afirma: o reconhecimento das minhas funções foi o esforço [...] de capacitar várias equipes para reproduzir o OP no Peru, onde começou em Villa El Salvador.¹⁶⁴ O PGU-ALC constituiu um *locus* de encontro, ação e formação de muitas pessoas, militantes e técnicos, que em suas trajetórias sucessivas levaram seu aprendizado consigo promovendo a propagação do OP.

O coordenador do programa também afirmou que muitas pessoas que passaram pelo PGU-ALC tornaram-se quadros de agências da ONU, prefeitos, quadros de ONGs sociais ou acadêmicos. De fato, o PGU-ALC capacitava não só quadros locais, mas também seus próprios quadros, como podemos observar neste excerto de uma entrevista:

Nós recebíamos [prefeituras], nos chamavam para ganhar passagem, estadia, conseguíamos salários, mas como éramos muito do mundo da ONG, então tínhamos muitos projetos de ONGs que estavam aí [...], então as pessoas vinham passar seis meses. Como sou professor universitário [...] sou aparentemente articulado com muitas universidades, então vinha aí supervisor para passar seis meses, [...] tive muitos estudantes que continuam hoje e foram propagadores do OP, até nos países árabes [...], que eram do PGU; que [...] foram para Cuenca, montar [...] cooperativas que iam ser apoiadas [...] pelo Orçamento Participativo”¹⁶⁵

As ações do PGU se entrelaçam com as de outras instituições internacionais, como o Banco Mundial, agências de cooperação internacional de Estados e a União Europeia. Dois fatores, ao menos, contribuem para este movimento. A reunião e a combinação de recursos da parte de “puxadores do OP” para um projeto como veremos na ação de ENDA-Ecopop no Senegal no capítulo sobre a África, e a captação de recursos da parte de “embaixadores do OP” dentro de agências da ONU. O PGU realiza uma ação técnica e de pressão internacional estimulando a difusão do OP, como podemos observar a partir da intervenção de Yves Cabannes no I Seminário Internacional sobre o Orçamento Participativo em Villa El Salvador no ano de 2001:

Pensamos que isto é uma agenda técnica e como parte de organismos internacionais de cooperação técnica representando a ONU em um nível regional, posso contribuir nesse nível. Mas outra instância que nos parece muito importante resgatar, é a da representação política que está presente aqui. Temos muitos prefeitos, muitas cidades presentes e isso é um lobby importante. Pensamos que é tempo de ter uma declaração de Villa El Salvador que afirme que reconheça que os Orçamentos Participativos são uma contribuição a uma gestão mais eficaz das cidades. Afirmar e propor que se faça um grupo de trabalho mais permanente, para que se faça uma

¹⁶⁴ Entrevista realizada com Yves Cabannes, Dacar, 2012.

¹⁶⁵ *Ibid.*

‘mancha de óleo’ a partir das experiências que temos. A este grupo de trabalho com um pedido e uma base política por parte de vocês, enquanto Programa de Gestão Urbana, poderíamos apoiar minimamente, como estamos apoiando agora com recursos muito escassos. Mas o poderíamos fazer sobretudo no âmbito mundial onde há uma campanha sobre governança sendo promovida pela ONU. Estamos nos aproximando do encontro Instambul + 5 e lá gostaria de propor que os Orçamentos Participativos, suas experiências de democratização da gestão pública, sejam a contribuição da América Latina em escala mundial (PROGRAMA DE GESTÃO URBANA, 2001)

O caso do programa URB-AL que veremos a seguir é um exemplo deste movimento, assim como o PGU em si, que foi financiado em parte pelo Banco Mundial e cujo projeto foi continuado, em certa medida, pela Cities Alliance.

A UN-Habitat também esteve envolvida, mais tarde, no momento da Constituinte no Equador no final da primeira década deste século.¹⁶⁶ A instituição promovia a inclusão de assuntos relacionados às cidades e às questões urbanas. Entre elas a criação da lei sobre os OPs, articulada pelo escritório local e apoiada pela sucursal regional a UN-Habitat. A ação do PGU combinada à força das experiências latino-americanas e às energias mobilizadas por um conjunto de prefeitos motivados a participar ativamente de congressos internacionais, contribuíram para fazer da América Latina um polo irradiador do OP, que conquistou a Europa.

Quando o PGU-ALC foi encerrado, surgiu uma instituição chamada Centro Internacional de Gestão Urbana (CIGU), uma ONGI baseada em Quito e coordenada por Jaime Vasconez. O CIGU herdou a produção e o conhecimento acumulado do PGU-ALC e em alguma medida dá continuidade ao seu trabalho. A atividade do CIGU foi realizada em três frentes principais. Em primeiro lugar, colaborando com a sede da UN-Habitat em Nairobi na produção de material técnico e capacitação para a África a respeito do OP, trabalhando diretamente com a ONG ENDA-ECOPOP e o MDP-ESA, como será descrito no Capítulo VII. A segunda frente de trabalho foi assumir, com o Programa URB-AL, o papel que já havia sido indicado pelo PGU. A última frente foi um projeto estabelecido com o Instituto do Banco Mundial para a difusão do OP em nível global.

¹⁶⁶ Entrevista realizada com Alberto Paranhos, videoconferência São Paulo/Curitiba, 2012.

5.2.2. Estreitando os laços entre América Latina e Europa: O programa URB-AL

A ação da União Europeia em relação ao OP se dá em grande parte com o programa URB-AL, que financia diretamente uma rede sobre o OP coordenada por Porto Alegre. Entretanto, existem projetos europeus realizados a respeito do OP com financiamento da União Europeia, captados por instituições governamentais e não governamentais diversas. Nesta seção será tratado somente o programa URB-AL, em particular a Rede-9 sobre OP. Em 1995 foi lançada a primeira fase do programa URB-AL da União Europeia. Um projeto ambicioso e pioneiro de cooperação descentralizada, cujo objetivo era aproximar as cidades europeias e latino-americanas. O propósito subjacente ao programa era estimular o intercâmbio de conhecimento técnico em matéria de administração urbana entre os municípios, de modo a melhorar a vida dos cidadãos e estabelecer “boas práticas” de governança local.

O programa foi implementado seguindo uma linha de cooperação internacional inserida na evolução da agenda da União Europeia para a América Latina, que procurava estreitar as relações após um longo período de relativa distância ocorrido desde a Segunda Guerra Mundial. Um conjunto de cúpulas governamentais estava ocorrendo entre os chefes do governo e autoridades de ambos os continentes. Além disso, as relações entre os blocos econômicos regionais, sobretudo entre a União Europeia e o Mercosul, estavam se intensificando. Foi na Cúpula do Rio de Janeiro em 1995 que o Programa URB-AL surgiu. Além do URB-AL, que se insere no campo da cooperação descentralizada, ou seja, com governos subnacionais, muitos outros programas também foram criados em diversos setores na intenção de avançar em matéria de cooperação técnica, como no campo da ciência e da mobilidade acadêmica, sendo exemplos os Programas Alf@, Alban e outros.

O programa URB-AL ainda está em andamento, mas ele passou por um conjunto de modificações. O programa operou em diferentes fases compostas por ciclos de cerca de quatro ou cinco anos de duração cada, nos quais os projetos são financiados entre os municípios participantes e a União Europeia, sendo esta a instituição que fornece maior parte dos subsídios. As cidades não são as únicas aptas a participar dos projetos, mas ONGs, universidades, consultores e o setor privado também participam como sócios das redes. O programa foi se desenvolvendo gradualmente.

Na primeira fase, em meados dos anos 1990, a União Europeia abriu um edital para uma rede temática intitulada “A democracia na Cidade”. O município de Porto Alegre, que já

havia acumulado alguns anos de experiência com o OP era um dos favoritos a vencer o Edital, que tornaria possível a coordenação de uma ampla rede de projetos e contribuiria para a difusão do dispositivo a partir da capital gaúcha.¹⁶⁷ O município que obteve a coordenação da rede foi uma pequena cidade francesa de aproximadamente 60 mil habitantes, situada ao sudoeste de Paris, Issy-les-Moulineaux, governada por André Santini, que pertence hoje ao partido Union pour la Démocratie Française (UDF), partido de centro (BAUDELOCQ, PORTO DE OLIVEIRA; ORTEGA, 2007). A cidade não tinha forte tradição de democracia local, mas contou com o apoio de uma especialista técnica para a elaboração do projeto, Marie Virapatirin, que já havia trabalhado para o Banco Mundial e havia desenhado uma proposta inovadora sobre a democracia no contexto municipal.

Como afirmamos no Capítulo III, este episódio demonstra que naquela época Porto Alegre ainda não havia alcançado prestígio internacional suficiente para sediar grandes projetos internacionais, a despeito de sua experiência e dos resultados do OP. Este ainda era um momento de ascensão, mas não de *spillover*, ou seja, de transbordamento. Duas entrevistas realizadas com quadros de diferentes países e provenientes de instituições diversas nos fizeram saber que ocorreu um veto político contra Porto Alegre da parte da União Europeia, cujos membros se orientavam por uma agenda conservadora. O excerto da seguinte entrevista com um consultor internacional é ilustrativo a este respeito. Nosso entrevistado informa que a primeira candidatura de Porto Alegre para o Programa URB-AL

apesar de ter esperado que Porto Alegre fosse beneficiado, todo o comitê técnico sinalizou Porto Alegre para ser o coordenador da Rede 3 sobre a democracia na cidade e não resultou, foi em Issy-Les-Moulineaux [...]

Entrevistador: Agora alguns dos entrevistados me informaram que nesse processo da primeira fase do programa URBAL com a Rede 3, teve um déficit de técnico da prefeitura de Porto Alegre, e por isso Porto Alegre não levou e foi a outra prefeitura de Issy-Les-Moulineaux. Você se lembra de alguma coisa nesse sentido?

Entrevistado:

Entendo muito bem, conheço perfeitamente bem esse processo.

Entrevistador:

Qual foi...

Entrevistado:

Por uma razão política.

Entrevistador:

Ou seja?

¹⁶⁷ Depoimento de uma de nossas entrevistas realizadas em Paris em 2007.

Entrevistado:

Da União Europeia que não escutou o comitê técnico, que tinha sinalizado que Porto Alegre era a boa cidade para ter a Rede 3.

Entrevistador:

Ou seja, a Rede 3 tinha que ser...

Entrevistado:

Da democracia na cidade. Teria que ser... não poderia ser para Porto Alegre... a tendência política da União Européia com a pressão dos franceses e da direita [...] e Issy-Les-Moulineaux era da direita [...] Era isso, o comitê técnico são oito membros ou seis e todos votaram a favor de [Issy-les-Moulineaux] a nota técnica era a favor de Porto Alegre, foi das poucas vezes que nas redes da URBAL a decisão da União Européia não foi a mesma que a do comitê técnico¹⁶⁸

Esta informação ainda que não possa ser confirmada pelos quadros da União Europeia, com maiores entrevistas, é valiosa pois pode levar ao passo seguinte no qual Porto Alegre constrói em uma década, o seu prestígio internacional e, uma vez consolidado, orientações de diferentes correntes passaram a acolher e recomendar sua experiência de OP.

Após ser avaliada pela Comissão Europeia, já na segunda-fase do Programa URB-AL foi designada uma Rede, emprestando a afirmação de um de nossos entrevistados, “para Porto Alegre”, que veio a se chamar justamente Financiamento Local e Orçamento Participativo, a Rede – 9. O Programa da União Europeia se entrelaça aqui com uma rede preexistente que fora tecida por meio do PGU-ALC. Yves Cabannes fora consultor para a Rede 9 e autor do Documento de Base, o relatório central do projeto. A Rede foi aproveitada para expandir o OP com pequenos projetos. Ademais, serviu para o financiamento de projetos de OP temático e a realização de estudos de caso. Na segunda fase, as redes temáticas tinham um coordenador ou piloto da rede, isto é, a cidade que apresentava o projeto, que no caso de Porto Alegre foi a Rede 9. Em seguida, uma vez aprovado o projeto, as redes tinham a possibilidade de criar sub-redes, de modo a trabalhar com “Projetos Comuns”. Neste sentido, cidades com questões semelhantes podiam trabalhar juntas. O período do Programa URB-AL é um momento de impacto, são 15 projetos com o OP e 15 milhões de dólares. Um de nossos entrevistados afirmou o seguinte a respeito do URB-AL:

conseguimos nos anos URB-AL, 15 projetos com o OP, 15 milhões de dólares. Foi um momento de impacto, então tinha o OP [...], OP e Desenvolvimento Econômico, OP em Medição da Pobreza, OP e era uma produção intelectual genial, como éramos muito exigentes, bons técnicos, as cidades adoravam trabalhar conosco, uma

¹⁶⁸ Entrevista realizada com consultor internacional.

vez que tínhamos sempre um super trabalho, bem feito [...], isso fluidificou muito o diálogo da América Latina e também com a Europa [...] todos Urbais, que vêm e com a assessoria do PGU e depois no fim do PGU fiquei de assessor em Porto Alegre e continuando a dinâmica, éramos 440 cidades associadas no OP¹⁶⁹

O Programa URB-AL teve êxito em fortalecer as experiências em termos técnicos, transferir conhecimento e estabelecer redes mais fortes, além de criar uma sinergia peculiar ao longo dos cinco anos de projeto. O programa aconteceu numa dinâmica de intercâmbio entre Europa e América Latina. Ademais, as prefeituras pequenas, com orçamentos baixos, puderam obter recursos para investir em suas áreas específicas de participação, como foi o caso de Cotacachi que desenvolveu um projeto sobre o OP em municípios multiétnicos e pluriculturais, como veremos no Capítulo VI.

O CIGU é um dos principais consultores externos na qualidade de ONGI do Programa URB-AL, uma das três principais frentes de trabalho da instituição. A ONGI baseada em Quito esteve presente em quatro dos seis projetos do Programa URB-AL. Nas palavras de Jaime Vásconez:

vários projetos da rede URB-AL, que haviam sido negociados já com o PGU e nós assumimos e continuamos, isso nos permitiu trabalhar com a questão do Orçamento Participativo com os projetos temáticos, como o de Cotacachi [...]. Logo teve outro anterior que trabalhamos [...], Veneza que era [...] com Giovanni [Allegretti], sobre a incidência do Orçamento Participativo em relação aos grupos de excluídos, os atores sociais [...], o terceiro foi com Córdoba [...] e teve outro com Cuenca, isto nos manteve muito ocupados, trabalhando fortemente¹⁷⁰

A dimensão política do OP no programa URB-AL ainda fora uma questão importante e, em certa medida, um limite ao potencial do programa. Na rede coordenada por Cotacachi havia uma prefeitura colombiana que já tinha aceitado a parceria, mas após uma mudança política no governo se retirou do URB-AL. Mais complexo foi o caso de Porto Alegre, que concorreu ao Edital durante a administração do PT, que havia lutado para consegui-lo nos

¹⁶⁹ Entrevista com consultor internacional, Dacar, 2012.

¹⁷⁰ Entrevista realizada com Jaime Vásconez, Quito, 2012. Tradução realizada pelo autor do original “varios proyectos de la red URB-AL, que habían quedado negociados ya con el PGU y nosotros asumimos y continuamos, eso nos permitió trabajar la cuestión del presupuesto participativo con los proyectos temáticos [...] como el de Cotacachi [...]. Luego hubo otro anterior que lo trabajamos [...], Venecia que era [...] con Giovanni [Allegretti], sobre la incidencia del presupuesto participativo en relación a los grupos excluidos, los actores sociales [...], el tercero fue con Córdoba [...] y hubo otro que coordinó la ciudad de Cuenca, esto nos mantuvo muy ocupados trabajando fuertemente”

anos 1990, sem obter sucesso. Após a nomeação da Porto Alegre como coordenadora da Rede 9, o PT perdeu as eleições para o candidato José Fogaça de outro partido, o PPS, e teve que deixar a prefeitura. A equipe que havia sido cogitada para realizar o projeto sofreu alterações e foi redefinida.

De acordo com nossos entrevistados, Yves Cabannes foi “o ponta de lança do projeto” e ele “carregou a rede nas costas”.¹⁷¹ Com efeito, como vimos no caso de Belo Horizonte, o ex-coordenador do PGU-ALC, teve papel fundamental para inserir este município na Rede 9. A dimensão territorial no OP, uma das fortes características do dispositivo em Belo Horizonte, deu origem à rede temática intitulada “Instrumentos de articulação entre planejamento territorial e Orçamento Participativo” (URBAL, 2007). Neste projeto comum, seis atores estiveram implicados (cinco municípios e uma ONGI): o Município de Belo Horizonte (Brasil) como coordenador; o Ayuntamiento de Córdoba (Espanha), o Comune di Ariccia, (Itália), o Município de Bella Vista, (Argentina), a Prefeitura Municipal de Guarulhos, (Brasil) como participantes; o CIGU (Equador), como membro externo.¹⁷²

O programa URB-AL foi um projeto enriquecedor para as transferências do OP, por um lado, e para a consolidação e projeção das experiências, por outro. Por meio deste programa foram feitos diversos estudos de caso, que serviram para compreender e avaliar melhor as dimensões internas das experiências de OP e divulgar seus resultados.

A Rede 9 do programa URB-AL foi, durante cinco anos, um ponto central para a conexão de autoridades locais envolvidas com o OP e para a formação de especialistas. Neste momento também existiam outras redes de autoridades locais, como o FAL, que também incorporavam o tema do OP. Com o URB-AL estas redes foram alavancadas. Havia recursos no plano internacional para estimular a difusão do OP. É possível afirmar que as transferências adquiriram maior força com o programa URB-AL. A passagem por um programa de cooperação técnica da União Europeia contribuiu para dar ainda maior legitimidade internacional ao OP. O programa teve, ainda, desdobramentos importantes, como o impulso ao Observatório Internacional da Democracia Participativa, no plano externo, e a Rede Brasileira de Orçamentos Participativos,¹⁷³ no plano interno, ambos pensados como forma de dar continuidade às bases sedimentadas pelo URB-AL.

¹⁷¹ Entrevista realizada com um dos responsáveis pelo Programa URB-AL na Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2011.

¹⁷² Ver URBAL Case Studies: R9-A6-04.

¹⁷³ Entrevistas com: Jaime Vásconez, Quito, 2012; Claudineia Jacinto, Belo Horizonte, 2013.

Após este longo trabalho com as relações entre Europa e América Latina em torno do OP chega o momento de se passar às articulações mais intensas de cooperação entre os municípios de países em desenvolvimento, em geral, e do Sul, em particular.

5.2.3. O Banco Mundial em ação: recomendar, avaliar e promover

Existe também um número de exemplos internacionais de boa prática com os quais Moçambique poderia aprender, incluindo aqueles de Orçamento Participativo no Brasil (BANCO MUNDIAL, 2009, p. 13, tradução nossa)¹⁷⁴

Ainda que por razões diferentes da nossa, o Banco Mundial tem sido o maior propagador da ideia

Raul Pont, Correio do Povo, 10/11/99

Em outubro de 1996 ocorreu uma conferência em Washington, na qual foram apresentadas e discutidas 20 experiências de cooperação entre sociedade civil e governo na América Latina. O OP da cidade de Porto Alegre obteve destaque e foi considerado uma das experiências com maior potencial de impacto na sociedade. Este foi o primeiro registro encontrado do reconhecimento do OP pelo Banco Mundial.¹⁷⁵ Dois anos mais tarde o SIDP foi realizado em Porto Alegre, contando com patrocínio do Instituto de Desenvolvimento Econômico do Banco Mundial,¹⁷⁶ entre outros parceiros. O evento teve a presença de 40 participantes e cinco observadores, oriundos de nove países das Américas.¹⁷⁷ Se a ONU, com o PGU-ALC ampliou o OP na América Latina e o URB-AL da União Europeia consolida as

¹⁷⁴ Tradução do original em inglês “There are also a number of international good practice examples that Mozambique can learn from, including these of participatory budgeting in Brazil” (Banco Mundial, 2009, p. 13).

¹⁷⁵ Em maio do mesmo ano o caso o OP de Porto Alegre havia sido apresentado em um workshop regional sobre administração pública patrocinado por diversas instituições internacionais: o Banco Mundial, a OEA, a agência espanhola de cooperação internacional.

¹⁷⁶ O Instituto de Desenvolvimento Econômico, foi fundado em 1955 e desde 2000 é chamado de Instituto do Banco Mundial. As atividades de competência está envolvido na produção e disseminação de conhecimento, dentre suas atividades estão a publicação de material de informação e a realização de cursos de capacitação e treinamento (<http://wbi.worldbank.org/wbi/about/strategy>, consultado em 29 de agosto de 2013).

¹⁷⁷ Navarro, Zander. “Relatório: Seminário internacional sobre o ‘Orçamento Participativo’”. Porto Alegre. Documento sem data. 11 p.

relações com a Europa, a participação do Banco Mundial contribuiu para a adoção do OP nos países do Sul em geral e da África, em particular.

O reconhecimento do OP pelo Banco Mundial e sua conseqüente recomendação e promoção é um movimento inusitado. As experiências de OP em sua origem em Porto Alegre, e outras alhures, esteve fortemente associada à ideia de transformação social e à radicalização da democracia, que nas palavras de José Eduardo Utzig e Rafael Guimaraens (1996, p. 51) se resume no seguinte “Orçamento Participativo [...] é um elemento que está na raiz de um projeto político de governo que ambiciona democratizar radicalmente o Estado e a Sociedade” e num caminho para “romper com o abismo que separa o Estado e a Sociedade e para reconstruir permanentemente a legitimidade das decisões do governo”. O capítulo anterior sobre as redes e a promoção do OP na DRD e no FAL mostra como esta ideia está sistematicamente associada ao OP.

As relações entre as autoridades locais petistas que governaram Porto Alegre e o Banco Mundial são ambíguas e mudaram ao longo do tempo, ganhando maior proximidade nas últimas gestões. Alguns de nossos entrevistados classificaram a política do Banco Mundial em relação ao OP como uma “ação mercantilista”.¹⁷⁸ Outros criticaram as transferências promovidas pelo Banco Mundial argumentando que a instituição tratava do OP como uma tecnologia, sem considerar as dificuldades do contexto, como no caso da Bósnia, dificultando assim o ancoramento das experiências.¹⁷⁹ Apesar destas posições, o Banco Mundial foi solicitado em meados de 2004 a avaliar o processo de OP em Porto Alegre, como veremos adiante.

O que fez com que o Banco Mundial, ao mesmo tempo que pode representar um projeto político “neoliberal”, promovesse o OP como política de governança participativa a ser aplicada nos governos locais em países em desenvolvimento? Há uma diferença entre o OP que é promovido pelo Banco Mundial e os iniciadores da experiência em Porto Alegre e em um conjunto de prefeituras progressistas na Europa e na América Latina. Metaforicamente poderia ser afirmado que o OP defendido pelo Banco Mundial não carrega o “espírito de Porto Alegre” descrito na seção anterior, isto é, o seu caráter político e ideológico como um dispositivo de transformação social e radicalização da democracia. Paradoxalmente, as ações e declarações do Banco Mundial foram usadas pelas autoridades locais e imprensa de Porto Alegre como fonte de legitimação interna do OP ao longo dos anos 1990. Ademais, a mídia,

¹⁷⁸ Entrevista realizada com membro da sociedade civil, Porto Alegre, 2011.

¹⁷⁹ Entrevistas e intervenções de especialistas em Porto Alegre e Brasília. A respeito desta última, ver CEBRAP, 2011.

bem como a literatura acadêmica faz alusão ao fato de que o Banco Mundial recomenda o OP para fortalecer a credibilidade deste dispositivo. Além disso o Banco Mundial financiou programas sociais e projetos de construção de infraestrutura na cidade de Porto Alegre (FERNANDES, 2000, p. 54).

É possível afirmar, como defendem certos autores, que o Banco Mundial recomenda o OP como uma espécie de “prescrição global”, ou seja, que os municípios em geral deveriam adotá-lo (GOLDFRANK, 2012). Todavia, é difícil argumentar que tenha ocorrido uma cooptação do OP pelo Banco Mundial. Esta instituição é complexa e tem uma ação multifacetada composta por uma dimensão política, intelectual e financeira e ainda uma posição singular de prestador, formulador de políticas públicas e difusor de ideias e conhecimento (PEREIRA, 2010). A entrada do OP no Banco Mundial passa por diferentes momentos e esta política de governança participativa se torna um dispositivo técnico, um instrumento de gestão pública que pode ser aplicado em qualquer contexto. Poderíamos dizer que o OP passou por um processo de “destilação ideológica”.

As ideias e interesses que compõem os traços da ação do Banco Mundial na promoção do OP se borram em suas múltiplas agendas, agências e interesses. As iniciativas do Banco Mundial na promoção do OP partem de origens diferentes como o Instituto do Banco Mundial ou o Departamento de Assuntos Sociais ou, ainda, fazem parte de projetos mais amplos da Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID).

Essencialmente, “para o Banco Mundial o OP é um instrumento para melhorar as instituições locais e está associado a princípios como o da “boa governança”, transparência, *empowerment* e *accountability*” (SHAH, 2007).¹⁸⁰ Os projetos de Banco Mundial na promoção do OP também estão orientados para “instaurar uma mudança de comportamento nos responsáveis locais” (WORLD BANK, 2009, 10), como indica o relatório publicado pela instituição sobre a implementação do dispositivo em Madagascar.¹⁸¹

Ademais, os interesses que permeiam o Banco Mundial na promoção do OP são muito diversos e se associam também a princípios e agendas mais amplas como os Objetivos do Milênio e a luta contra a pobreza, a construção das instituições a partir dos territórios, ou seja dos governos locais, e ainda os experimentos envolvendo participação social e uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), com projetos pilotos na República Democrática do Congo no âmbito do programa ICT4GOV (PORTO DE OLIVEIRA, 2013).

¹⁸⁰ Tradução livre do autor do original em inglês.

¹⁸¹ Tradução do original em francês “instaurer un changement de comportement des responsables locaux” (BANCO MUNDIAL, 2009, p. 10).

A ação do Banco Mundial está presente ainda em diversos países que se estendem do Brasil à Bósnia, passando pelo Madagascar e a República Dominicana.

O OP passa inicialmente por um movimento de reconhecimento pelo Banco Mundial. Este movimento é seguido por atividades de avaliação e recomendação. Nos dias atuais, esta instituição promove diretamente o OP. A presença do Banco Mundial e suas agências remonta a meados dos anos 1990, como foi mostrado. O contato entre a experiência de OP, no caso de Porto Alegre, e o Banco Mundial é estabelecida por meio de encontros temáticos e do financiamento de projetos de infraestrutura e programas sociais na cidade. As relações de Porto Alegre e o Banco Mundial, incrementam com delegações que se deslocam da capital gaúcha para expor o OP em encontros temáticos organizados pelo Banco Mundial, da mesma forma que quadros desta instituição se deslocam a Porto Alegre para intervir em encontros sobre a democracia participativa, como foi o SIDP.

O OP inicialmente estava inserido nas agendas gerais do Banco Mundial e, além de servir para conectar a sociedade civil ao Estado, havia uma percepção do dispositivo como uma ferramenta idônea para produzir resultados desejáveis nos processos de descentralização nos países em desenvolvimento. Preocupações com políticas de participação e infraestrutura estavam presentes no Banco Mundial pelo menos desde 1994, mas estas estavam associadas à redução dos custos de transação, bem como à luta contra a corrupção (BANCO MUNDIAL, 1994, 89 e 101). Em um documento escrito por George E. Peterson e publicado pelo Banco Mundial sobre os processos de descentralização, insistia-se que estas políticas deveriam “deslocar as autoridades do governo para perto do povo” (PETERSON, 1997, p. 13).¹⁸²

O rastreamento do processo encontrou Víctor Vergara, como um dos quadros que estabeleceu a ponte entre as duas instituições, o Banco Mundial e a prefeitura de Porto Alegre. Vergara se interessou pelo OP como um instrumento de governança local e entrou em contato diretamente com Tarso Genro.¹⁸³ Este quadro do Banco Mundial também contribuiu na organização do Seminário Internacional da Democracia Participativa em 1999, mencionado no Capítulo III.¹⁸⁴ Neste encontro havia mais três funcionários do Banco Mundial em Porto Alegre.¹⁸⁵

¹⁸² Traduzido do original em inglês “shift government authority closer to the people” (PETERSON, 1997, 13).

¹⁸³ Entrevista realizada com Víctor Vergara, Washington, 2013.

¹⁸⁴ Livro produzido pelo seminário (Becker 2000).

¹⁸⁵ Eram eles: André Guimarães, Angela Griffin, Borges Mendes (Becker, 2000).

Um de nossos informantes no Banco Mundial conta a respeito de seu contato com OP e como promoveu o mesmo a partir desta instituição, descrevendo esta ação da seguinte forma:

Eu sabia a respeito da abordagem, eu havia lido a respeito. Então nós estávamos fazendo um grande treinamento para a América Latina e eu sabia que [...] é uma reforma política fundamental que precisa ser feita para que a governança aconteça e nós sabíamos da experiência de Porto Alegre. eu acho que Tarso havia escrito este pequeno livro [...], então eu tinha uma cópia daquele livro em português e também em espanhol, editado de um grupo da Argentina, e o prefácio da tradução era um pouco, não era adequado para a capacitação, então eu liguei para o Tarso e perguntei a ele [...] se ele podia nos mandar o prefácio e se podíamos acrescentar uma nova versão, que fosse mais pedagógica [...]. Isso foi antes do primeiro Fórum Social Mundial, foi antes que eu o conhecesse [...], foi em 99 acredito. Então ele disse sim e nos mandou o documento, eu escrevi o prefácio do livro, nós imprimimos cerca de 15 mil ou 20 mil cópias [...]e nós distribuimos o livro como parte de um curso que estávamos fazendo a respeito da *e-learning*, houve uma resposta muito boa das pessoas que fizeram o curso e cerca de 20 mil pessoas fizeram o curso, fizeram o módulo do Orçamento Participativo. Tinha muito mais que fizeram o curso, mais de 20 mil. Eu também estive em contato com, eu conheci esta cientista social de Cuba, que era Martha Harnecker, ela tinha um filme e nós editamos esse filme e fizemos deste mais pedagógico também, porque era muito ideológico e nós fizemos este mais técnico e colocamos no contexto [...]então nós fizemos um vídeo explicando o Orçamento Participativo e foi uma espécie de início [...] e desde então André [Herzog] assumiu o programa e eu fiz outras coisas [...]. O livro que eles tinham escrito foi uma ferramenta muito importante para comunicar a ideia técnica, assim como governar. Não era ideológico, era uma boa ideia, você sabe, era uma proposta razoável para a transparência, *accountability*, mas também para a eficiência e a titularidade [...]. Eu promovi muito, então em todos os lugares que eu vou falar [...] têm duas inovações muito importantes de governança no nível local que são necessárias para o governo trabalhar no nível local. Uma é o Orçamento Participativo [...] e a outra é a profissionalização do planejamento por meio de instituições do tipo PUC como em Curitiba. Eu fiz apresentações, eu fiz apresentações na Índia [...].¹⁸⁶

¹⁸⁶ Entrevista realizada com quadro do Instituto do Banco Mundial, Washington, 2013. Tradução realizada pelo autor do original “I knew about the approach, I had read about it. So we were doing a large training program for Latin America and I knew that [...] it is a fundamental political reform that needs to make governance happen and we knew about the experience of Porto Alegre. I guess Tarso has written the little book [...] So I had a copy of that book in Portuguese and then we had got it in Spanish, edited by a group in Argentina, and the preface of that translation was a little, it was not adequate for capacity building, so I called Tarso and asked him if [...] he could send us the preface and if we could add a new version, that could be more pedagogical [...] it was before the first World Social Forum [...] it was before I met him [...] it was 99 I guess. So he said yes and sent us the file, I wrote the preface to the book, we printed about 15.000 or 20.000 copies [...] and we distributed the book as a part of a course that we were doing on this elearning, there was a very good response from the people who took the course and over 20.000 people took the course, took the module of Participatory Budgeting. There was many more that took the course, more than 20.000. I also got in contact with, I met this social scientist from Cuba, who was Martha Harnecker, she had a movie and we edited that movie and made it pedagogical as well, because it was more ideological and we made it technical and we put it into the context [...] so we made a video explaining Participatory Budgeting and that was the kind of start [...] and from there André [Herzog], started working here in the Institute [of the World Bank] and took the program and I did other things [...]. The book that they had written was a very important tool to communicate, the technical idea, so how to govern. It wasn't ideological, it was a good idea, it is you know a reasonable proposal for transparency, accountability, but also for efficiency and for ownership [...]. I promoted a lot, so wherever I go I talk [...] there are two very importante inovations on governance at the local level that are necessary for government to work in the local level, one of them is this

O excerto mostra não somente a ação individual de nosso informante, mas também as formas por meio das quais este promoveu o OP. A política de governança participativa originária de Porto Alegre foi introduzida em um programa de formação. A tradução do livro de Tarso Genro sobre o OP foi realizada para ser incluída nesta formação, acrescida de um prefácio mais técnico e pedagógico. Em seguida foi produzido um vídeo educativo sobre o OP, a partir do filme realizado por Martha Harnecker. A narrativa do entrevistado revela, por suas palavras, o início das ações do Banco Mundial na promoção e difusão do OP, que se situa por volta de 1999. De acordo com a descrição, nas atividades do Banco Mundial são utilizados materiais sobre o OP elaborados a partir de produções prévias sobre o mesmo. A diferença entre produção original e o produto utilizado pelo Banco Mundial, como podemos inferir do excerto da entrevista, é que estes passam por uma adaptação de modo a se tornar mais técnicos e pedagógicos e menos políticos e ideológicos.

A partir de meados dos anos 2000, dentro do Banco Mundial aumentam os projetos que contêm o OP, embora o tema da participação já esteja presente no Banco Mundial, sobretudo no setor social da instituição, há quinze anos.¹⁸⁷ Ao longo do tempo foram ingressando quadros especializados em OP, que haviam trabalhado no programa URB-AL ou com o OP em outras instituições.¹⁸⁸ Tiago Peixoto, por exemplo, especialista em governança aberta no Instituto do Banco Mundial (IBM), em sua carreira havia trabalhado com o tema da *e-democracy* no programa URB-AL. Já outros passaram a integrar projetos com o OP pela primeira vez quando faziam parte do Banco Mundial.¹⁸⁹ André Herzog, arquiteto e urbanista, atualmente sênior specialist do IBM, narra sua trajetória com o OP da seguinte forma

trabalhei com o Orçamento Participativo vários anos, um pouco fora do Banco, e um pouco no Banco também, cinco anos no Banco, mas não tenho mais trabalhado nos últimos três, quatro anos [...]. Trabalhei quando estava no IHS três anos no Institute for Housing and Development Studies da Holanda onde [...] fizemos uma avaliação de Santo André [...]. Fizemos num projeto que eu coordenava na Albânia, a gente apoiou o Orçamento Participativo em duas cidades, Duris e Elbassan, que foi até um projeto bem interessante porque é um projeto que tinha três pilares [...], foi feito entre 2001 e 2003 [...] antes do Banco. Aqui no Banco, a questão de participação é uma questão que já tem um histórico de mais de 15 anos e foi sempre, e continua de modo geral, liderada pelo setor social do Banco e eu trabalhei durante três anos no departamento social do Banco, dentro da unidade de participação e eu coordenava o programa de Orçamento Participativo [...], aí eu vim pro Instituto do Banco

Participatory Budgeting [...] and the other is professionalization of planning through PUC type institutions such as in Curitiba. I have given presentations, I have given a presentation in India”

¹⁸⁷ Entrevistas realizadas com quadros do Instituto do Banco Mundial, Washington, 2013.

¹⁸⁸ Entre vista realizada com: André Herzog, Washington, 2013; Tiago Peixoto, Washington, 2013.

¹⁸⁹ Entrevista realizada com, Sarah Keener, Washington, 2013.

Mundial, continuei trabalhando com o Orçamento Participativo durante um ano aqui¹⁹⁰

A trajetória de André Herzog é marcada pelo trabalho com o OP em instituições internacionais, como ele mesmo diz, trabalha com esta política “dentro e fora” do Banco Mundial. Além dos quadros especializados, vão sendo produzidos manuais e relatórios sobre o OP especificamente ou sobre temas relacionados ao OP na instituição. Surge no Banco Mundial uma orientação própria do que é o OP, para que serve e como deve ser feito, assumindo uma característica menos ideológica e mais técnica como confirma o excerto da entrevista apresentado acima. Ocorre uma apropriação e tradução do dispositivo que surgiu em Porto Alegre.

É possível reconhecer a recomendação pelo Banco Mundial em seu mais importante relatório, o World Development Report (WDR), que tem publicação anual, e afirma na edição de 2000 o seguinte:

As cidades devem ser proativas ao estabelecer mecanismos formais, mas amigáveis, para encorajar parcerias que tragam dinamismo e desenvolvimento. A experiência muito apreciada de Porto Alegre, no Brasil, oferece um exemplo de como este processo pode ser iniciado [...]. A chave institucional da inovação em Porto Alegre é o fórum de orçamento municipal, no qual um conselho de representantes fixam a agenda para os gastos municipais baseados nas prioridades dos bairros (BANCO MUNDIAL, 2000, tradução nossa).¹⁹¹

As políticas de governança participativa, bem como as iniciativas para a transparência no orçamento público são parte de uma agenda mais ampla que permeia os objetivos tanto do Banco Mundial quanto das Nações Unidas. O OP é entendido também como um instrumento para aliviar a pobreza. O Banco Mundial, bem como outras agências multilaterais, tem exercido esforços intensos neste sentido,. A preocupação desta instituição com a pobreza não é recente, pois data pelo menos dos anos 1970. Todavia, este tópico eclipsa durante os anos 1980 – momento em que em Washington se abraçavam as políticas neoliberais – e retorna a

¹⁹⁰ Entrevista realizada com André Herzog, Washington, 2013.

¹⁹¹ Traduzido pelo autor do original “Cities need to be proactive in establishing formal but friendly institutional mechanisms to encourage partnerships that will bring dynamism to development. The much appraised experience of Porto Alegre, Brazil, offers an example of how such a process can be initiated [...]. The key institutional innovation in Porto Alegre is the municipal budget forum, where the council of representatives sets the agenda for municipal spending based on district priorities.”

partir dos anos 1990, quando a redução da pobreza é vista como um caminho incontornável para o desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 1978; 2004). A proeminência da luta contra a pobreza assumiu proporções tamanhas que alguns autores afirmam que ocorreu uma mudança de paradigma interna ao Banco Mundial, das políticas neoliberais às políticas para a redução da pobreza (WING, 2011, PEREIRA, 2010).

A promoção direta do OP ocorre mediante a organização de encontros internacionais e o financiamento de projetos. Estas atividades estão, em muitos casos, inseridas em dinâmicas de cooperação com agências nacionais de cooperação, como a da Suíça. Dois grandes eventos serviram para fomentar a difusão regional do OP, sobretudo na África, sendo um deles realizado em Porto Alegre, e o outro em Durban na África do Sul, respectivamente em 2006 e 2008. O CIGU também participou da organização de ambos eventos, bem como de iniciativas para estimular a difusão do OP a nível global, como relata Jaime Vásconez, em suas palavras, a respeito de

um acordo que chegamos com o Instituto do Banco Mundial [...] e onde tínhamos um grande amigo brasileiro, André Herzog e com o ele chegamos a um acordo para estabelecer o que se chamou reforçar um programa de fortalecimento dos programas de Orçamentos Participativos como tal, não tínhamos circunscrições geográficas específicas. Com ele realizamos um seminário global sobre os Orçamentos Participativos em Porto Alegre [...] em 2006, ali trabalhamos com Yves [Cabannes] e vieram delegados e representantes dos países insólitos, tinha muita presença africana também, porém também do Leste Europeu, gente da Romênia, Rússia, Hungria, Polônia, inclusive tiveram alguns dos três delegados da Ásia, alguns da Índia, era gente que tinha algum vínculo com o Banco Mundial [...] e logo desenvolvemos várias iniciativas de promoção do Orçamento Participativo [...]. Uma importante foi um seminário regional em Durban [...] e optamos por trabalhar muito com videoconferências. Teve uma, me lembro, com o pessoal de Madagascar [...] então publicávamos de vez em quando um boletim eletrônico [...], publicamos algo que deveria ser um curso virtual sobre os Orçamentos Participativos baseado no livro de Yves [Cabannes] sobre as 72 perguntas.¹⁹²

¹⁹² Entrevista com Jaime Vásconez, Quito, 2012. Tradução realizada pelo autor do original “fue un acuerdo que llegamos con el Instituto de Banco Mundial [...] y en donde teníamos un grande amigo brasileño, André Herzog y con él llegamos a un acuerdo para establecer lo que se llamó reforzar un programa de fortalecimiento de los programas de presupuestos participativos como tal, no teníamos circunscripciones geográficas específicas. Con él realizamos un seminario Global sobre los Presupuestos Participativos en Porto Alegre [...] en 2006, allí trabajamos con Yves [Cabannes] y vinieron delegados y representantes de los países insólitos, hubo mucha presencia africana también, pero también de Europa del Este, gente de Romania, Rusia, Hungría, Polonia, incluso hubo algunos dos o tres delegados de Asia, algunos de la India, era gente que tenía algún vínculo con el Banco Mundial [...] y luego desarrollamos varias iniciativas de promoción del Presupuesto Participativo [...]. Una importante fue un seminario regional en Durban [...] y optamos para trabajar mucho con videoconferencias. Tuvo una me recuerdo con la gente de Madagascar [...] y publicábamos de vez entonces un boletín electrónico [...], publicamos algo que debería ser un curso virtual sobre presupuestos participativos basado en lo folleto de Yves [Cabannes] sobre las 72 preguntas”

Muitas das experiências africanas, que em certos casos ainda eram embrionárias, se desenvolveram com estes encontros. Em Durban, se encontram boa parte daqueles que gostariam de implementar tal política ou que já haviam realizado OP. E como mencionado, é neste encontro que foi criado um projeto entre Belo Horizonte e Maputo mediado pelo MDP-ESA do Zimbábue, com financiamento do Banco Mundial para a produção de um manual de implementação do OP. O evento foi um *lócus* de reunião de quadros que nunca haviam ouvido falar de outras experiências, servindo como espaço de intercâmbio de ideias e tecnologias em matéria de Orçamento Participativo.¹⁹³

Além do financiamento de eventos, um conjunto de projetos piloto de OPs foram promovidos pelo Banco Mundial na América Central, na República Dominicana, e na África Subsaariana, como em Camarões, na República Democrática do Congo, em Moçambique e em Madagascar. A experiência do contexto malgaxe é particular por envolver a ação para um projeto piloto em nove municípios, dentre os quais uma parte teve um aumento significativo da receita após a descoberta de enormes jazidas de minério em seus territórios. Veremos estes casos em detalhe nos capítulos sobre a difusão regional no continente africano. O incentivo do Banco Mundial com projetos pilotos e uso de TIC gerou um efeito de contágio na região iniciado no Kivu do Sul na República Democrática do Congo, que em seguida foi para Yaoundé nos Camarões e, agora, também está em Nairóbi, no Quênia.

Nas ações acima mencionadas a iniciativa parte do Banco Mundial (*supply side*), que oferece suporte ao desenvolver projetos diretamente com governos locais para implementar o OP. O movimento contrário também ocorre. Após um período em que o Banco Mundial simplesmente recomendava o OP aos governos locais nos países em que atuava, esta instituição, uma vez que se torna especialista em matéria, passa a avaliar as experiências e a oferecer diagnósticos. Trata-se de um movimento cuja iniciativa é externa ao Banco Mundial (*demand side*), isto é parte dos governos (municipal ou nacional) e chega a Washington por meio dos escritórios da instituição que se encontram alocados no país onde a solicitação é feita.

Após anos de continuidade do OP em Porto Alegre, e o período de crise ocorrido com a mudança de governo em 2004, a Prefeitura Municipal realizou uma demanda ao Banco Mundial “para fortalecer o processo de Orçamento Participativo (OP)” (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 1), em particular em relação a cinco questões: Como aperfeiçoar a “qualidade de participação” no OP; Como fortalecer a interface entre o OP e a administração fiscal do

¹⁹³ Entrevistas diversas com quadros políticos e técnicos do Moçambique e do Madagascar informaram a este respeito.

município; Como aperfeiçoar a capacidade do OP para fiscalizar a execução do orçamento; Como estabelecer um sistema de prestação de contas social mais coerente na cidade, melhorando a articulação entre o OP e os diferentes fóruns de participação, e Qual é o impacto social e fiscal do OP.

Para satisfazer à solicitação da capital gaúcha, o Banco Mundial, a partir de então compôs uma equipe para produzir um estudo sobre o OP de Porto Alegre, realizado conjuntamente pela Unidade de Gerenciamento do País – Brasil, a Unidade de Desenvolvimento Sustentável e a Região da América Latina e do Caribe do Banco Mundial. A pesquisa foi concluída e seu relatório intitulado “Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre”, apresentou as potencialidades e os limites da experiência, bem como um conjunto de recomendações para satisfazer às demandas específicas do trabalho.

Neste mesmo movimento, o Ministério da Economia e das Finanças (MEF) do Peru fez uma solicitação análoga. O OP no Peru é um caso particular, pois tornou-se lei nacional em 2003, obrigando todos os municípios a adotá-lo. Em 2008, o OP encontrou-se no Peru num contexto de questionamento. Adicionalmente, o MEF avançou uma nova agenda aspirando melhorar a qualidade do gasto dos governos a partir de um novo instrumento o Orçamento para Resultados (OpR).¹⁹⁴ Este instrumento tem por objetivo, *grosso modo*, vincular os gastos dos municípios à apresentação de resultados, entendidos como mudanças em termos de bens e serviços ao cidadão numa perspectiva de longo prazo.¹⁹⁵ Um programa semelhante àquele que está substituindo o OP no Recife sob a nova administração, como descrito no Capítulo III.

O MEF então se dirigiu ao Banco Mundial para solicitar o estudo (BANCO MUNDIAL, 2008). Intitulado “Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el Presupuesto por Resultados” tal estudo conclui com um conjunto de recomendações, estruturadas em torno de cinco eixos, que possam orientar as ações do governo do Peru em relação ao OP. As recomendações sugerem tornar o OP mais estratégico e adequado ao nível territorial de implementação, harmonizá-lo ao ciclo do orçamento municipal e da execução dos projetos, incrementar a inclusão e qualidade e, por fim, deixá-lo mais vigilante e legítimo.

¹⁹⁴ Entrevista realizada com Jorge Mesinas Montero, Ministério de Economia e Finanças do Peru.

¹⁹⁵ A definição adotada pelo Banco Mundial a partir do Ministério da Economia e das Finanças do Peru é a seguinte o OpR “consiste en la aplicación de principios y técnicas para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto con una articulación sustentada entre bienes y servicios (productos) y cambios generados en el bienestar ciudadano (resultados)” (Banco Mundial, 2008, 2).

O Banco Mundial opera com seus quadros de Washington e aqueles que ficam em campo, bem como consultores locais ou regionais. A expansão dos projetos-piloto fez com que os mesmos quadros circulassem implementando projetos semelhantes. Em parte dos casos o OP está associado a projetos mais amplos da instituição. A ação do Banco Mundial na promoção do OP não é um fenômeno recente como se insiste em parte da literatura acadêmica ou militante, mas a instituição acompanha o OP desde seus primórdios, em Porto Alegre e em outros municípios. O Banco Mundial se apropria progressivamente do dispositivo, compondo um quadro de especialistas em OP. Por meio do Instituto do Banco Mundial são desenvolvidos manuais, em muitos casos com apoios de quadros de municípios com experiências avançadas e acadêmicos. O envolvimento do Banco Mundial com o OP é fundamental para que as experiências ancorem no continente africano e importante para reorganizar um conjunto de experiências na América Latina. A ação da instituição ainda mostra uma orientação para a implementação do OP, que em certos casos é tida como uma condição para a concessão de recursos.

Conclusão

Este capítulo teve o objetivo de mostrar a transição entre o momento em que o OP ainda estava em busca de legitimidade internacional e a sua difusão massiva. O OP segue entre os primeiros anos da década de 2000 um movimento que se assemelha ao de uma cascata. Sua projeção internacional é construída a partir de meados dos anos 1990, sobretudo por meio da ação de um conjunto de militantes, autoridades locais e quadros de OIs. Até que ganha legitimidade internacional durante as edições do FSM e transborda.

As instituições internacionais facilitaram a difusão massiva do OP. Sem passar por grandes instituições não teria ocorrido a mesma repercussão. O FSM fez com que o OP adquirisse maior visibilidade fora do Brasil. Em outras palavras, se antes o OP era conhecido somente por especialistas, prefeitos e militantes, especialmente aqueles de orientação progressista, com o FSM a política se populariza em nível internacional. A “chancela” da ONU é importante para dar legitimidade à experiência. De fato, as OIs, muitas vezes, desempenham a função de apontar o caminho, em termos de políticas públicas, pelo qual os governos devem seguir. O trabalho do PGU-ALC foi significativo para consolidar conhecimento técnico e estabelecer parcerias em torno do OP na região da América Latina.

Os recursos do programa URB-AL serviram para ir mais adiante com este trabalho iniciado com o PGU-ALC e estreitar as relações com a Europa. Em ambos os programas foram formados os primeiros especialistas internacionais sobre OP. Com a entrada do Banco Mundial as relações de intercâmbio chegaram mais facilmente à África e se passou a experimentar a associação entre OP e TICs nesta região.

As funções desempenhadas pelas instituições internacionais no processo foram diversas. Efetivamente, ao mesmo tempo em que estas serviram para legitimar o OP, também foram cruciais em sua divulgação. Por seu turno, as instituições internacionais ajudaram a produzir e acumular conhecimento e contribuíram para aproximar governos subnacionais. Apesar da função das OIs, o OP não teria chegado a estas sem o trabalho precursor dos “embaixadores” descrito nos capítulos anteriores. Muitas vezes estes têm influência dentro das instituições internacionais ou colaboram com as mesmas. Os prefeitos de Porto Alegre, como Raul Pont e Tarso Genro, por exemplo, estão envolvidos em uma instituição internacional ao assumir a organização do FSM, que lança o OP a uma dimensão planetária.

A ação permanente e duradoura na difusão do OP fez que alguns indivíduos externos ao governo local se tornassem também “embaixadores”, como é o caso de Yves Cabannes, cuja presença é fundamental não somente no PGU-ALC como vimos, nos dois capítulos anteriores, em relação a Porto Alegre e Belo Horizonte e nas redes DRD e FAL. Sua ação ainda continua no programa URB-AL. Também podemos reconhecer o papel de Jaime Vásconez, que atuou no PGU-ALC e em seguida no CIGU, oferecendo suporte e auxílio técnico no Programa URB-AL, bem como nas primeiras relações com a África Subsaariana.

As evidências encontradas mostram a ação de um conjunto de quadros do Banco Mundial. Esta instituição iniciou seu contato com o OP já em meados dos anos 1990 de maneira ainda tímida. Entre os pioneiros a trabalhar com o OP no Banco Mundial esteve Victor Vergara, que podemos considerar como um dos puxadores do OP para dentro da instituição, em particular para o IBM. Uma década mais tarde já havia outros trabalhando com o OP, como André Herzog que, em sua trajetória, produziu uma avaliação do OP de Santo André, no Brasil, para uma instituição holandesa, junto ao IBM, desenvolveu diversos projetos com o OP, nos balcões, por exemplo, mas sobretudo na promoção da cooperação entre América Latina e África Subsaariana em matéria de transferência do dispositivo, tendo sido durante um período um “embaixador” do OP pelo Banco Mundial.

As OIs rastreiam não somente o OP, mas também “boas experiências”. Estas instituições rastreiam, ademais, aqueles lugares em que o OP tem potencial para ser implementado. Esta ação depende não somente dos especialistas, mas também das regiões de

atuação das Organizações Internacionais. O PGU-ALC, por exemplo se dedicava essencialmente à América Latina, ao passo que a ação do Banco Mundial com as TICs no Kivu do Sul se insere num projeto mais amplo da instituição. A capacitação, por meio de seminários e oficinas, também estimula a difusão, além de formar novos quadros especializados em OP.

O mecanismo da circulação internacional de especialistas em matéria de OP facilitou a difusão, como é o caso de André Herzog ou de Yves Cabannes. Dentro do Banco Mundial o OP foi introduzido pouco a pouco nos projetos da instituição e surgiram cada vez mais quadros envolvidos com o dispositivo, como Tiago Peixoto com as TICs. Há um mecanismo de tradução operando ao longo de todo este processo, seja com a elaboração dos primeiros manuais do PGU-ALC, que codifica as questões mais perguntadas a respeito do OP, por exemplo, bem como a tradução do livro de Tarso Genro e Ubiratan de Souza (1997), sobre Porto Alegre. As OIs tornam o OP mais técnico. Este elemento facilita a circulação para diferentes contextos, como foi o caso da Albânia. A produção de manuais em inglês também contribuiu para a difusão internacional.

Malgrado o tamanho sucesso alcançado pela experiência do OP e o fato de ele ter se disseminado massivamente ao redor do globo, seu elo inicial com Porto Alegre foi se perdendo ao longo do caminho. Contrariamente ao FSM, para o qual a ideia subjacente à experiência do OP é a transformação social e o exemplo de OP por excelência é o de Porto Alegre, no caso das OIs esta dimensão é menor. A parte técnica sobressai, há outros modelos que ganham destaque, muitos destes baseados em experiências concretas, outros desenvolvidos pelos quadros do Banco Mundial em seus projetos. O OP torna-se, para as OIs, um instrumento de gestão urbana. As ênfases dadas ao OP pelas OIs são muitas, entre estas podemos mencionar a associação entre OP e promoção da Agenda-21 feita pela ONU, ou para a União Europeia, que reconhece a importância de cooperação e o intercâmbio entre cidades, ou ainda no caso do Banco Mundial que destaca a luta contra a corrupção como um dos êxitos positivos do OP.

Se o FSM está mais próximo às ideias das redes discutidas no capítulo anterior como a DRD e com o FAL, há uma distância em relação às OIs. Todavia, isto não excluiu o fato de que os quadros do PGU-ALC e do Banco Mundial comparecessem nos eventos sobre o OP organizados pelas autoridades locais de Porto Alegre durante os anos 1990, como o SIDP. A circulação internacional transforma a ideia de OP, que assume ainda outras conotações quando é adotado em contextos locais. Na próxima parte serão apresentados dois movimentos de adoção regional do OP, o primeiro na América Andina e o segundo na África Subsaariana.

Veremos como os indivíduos e as instituições internacionais se conectam, permeando o processo de difusão internacional.

TERCEIRA PARTE: Trajetórias e efeitos

Capítulo VI

Mosaicos da participação: O OP na América Andina e a transferência em escala nacional

O Prefeito disse “bom, tem Orçamento Participativo em Porto Alegre, (...) usemos este mecanismo”¹⁹⁶

Ramiro Garcia a propósito de Martin Pumar
(o prefeito que implementou o OP em
Villa El Salvador)

O prefeito dizia “neste momento já era bastante comum e frequente que os municípios, os governos locais, colocassem o dinheiro sobre a mesa, porém para nós o importante não era isso. O importante era construir a mesa”¹⁹⁷

Jaime Vásquez a propósito de Auki Tituaña
(o prefeito que implementou o OP
em Cotacachi)

Introdução

Experiências de participação popular em nível local, bem como práticas de auto-gestão se proliferaram entre os anos 1980 e 1990 na América Latina. A comunidade de Villa El Salvador no Peru tornou-se internacionalmente reconhecida por suas experiências de auto-gestão, recebendo em 1987 o prêmio da ONU de “Cidade Mensageira da Paz”. No Equador, com a ascensão ao poder municipal de diversos prefeitos de origem indígena com propostas

¹⁹⁶ Traduzido do original em espanhol “Bueno, hay presupuesto participativo en Porto Alegre, [...] usemos este mecanismo”.

¹⁹⁷ Traduzido do original em espanhol “El alcalde decía “en ese momento ya era bastante comun y frecuente que los municípios, los gobiernos locales, pusieran el dinero sobre la mesa, pero para nosotros lo importante no es eso. El importante es construir la mesa”.

progressistas, surgiram experiências híbridas, como em Cotacachi, associando práticas tradicionais de participação a inovações institucionais. A adoção dos OPs na região Andina se alastrou progressivamente a partir de 2000, complementando ou substituindo práticas preexistentes, compondo, nesse movimento, verdadeiros mosaicos de participação.

Este capítulo percorre a difusão do OP em dois países Andinos. A expansão dos OPs nesta região foi um marco importante no processo de difusão, pois consolida um conjunto de “boas práticas” de OP. O Peru tornou-se um caso emblemático uma vez que neste país foi conduzido um processo pioneiro de transferência em escala nacional, que levou o OP a se consagrar como uma política de Estado, institucionalizada por lei. Se na Bolívia, em 1997 já havia sido implementada uma lei nacional sobre participação, no Peru o dispositivo normativo é mais específico, pois desde 2003 prescreve que todos os municípios e regiões realizem o OP, o que produziu um equivalente, nos dias atuais, a 1838 casos. A República Dominicana, na América Central, em 2007, sancionou uma lei semelhante que criou um Sistema de OP municipal no país.

O Equador seguiu o mesmo movimento do Peru e da República Dominicana, mas deu um passo mais ambicioso. Nesse caso, o OP foi incluído na mais alta hierarquia normativa do país: a Constituição, promulgada em 2008. Esse ato produziu uma experiência normativa sem precedentes no âmbito da participação social. O dispositivo constitucional foi complementado pela lei de participação cidadã em 2010, dando início, desta forma, a uma expansão massiva dos OPs. Pouco tempo depois a República Dominicana também inseriu o OP em sua Constituição.

A análise da difusão do OP na região Andina é realizada a partir de dois casos: Villa El Salvador, no Peru, e Santa Ana de Cotacachi, ou simplesmente Cotacachi, no Equador. Situada na Região metropolitana de Lima, Villa El Salvador foi uma ocupação iniciada em 1971, que cerca de dez anos mais tarde se tornou município e hoje conta com 400 mil habitantes. O OP foi implementado em 2000 e, poucos anos mais tarde, serviu como exemplo para desenvolver o modelo do OP nacional. A coletividade semi-rural de Cotacachi, localizada a cerca 150 km da capital Quito, implementou o OP no início dos anos 2000, adaptando o modelo de Porto Alegre às características multiétnicas e pluriculturais de sua sociedade. O êxito do OP de Cotacachi fez do município um exemplo em nível internacional.

A dinâmica das difusões segue um movimento de “baixo para cima”, em que a partir de experiências locais se desenvolvem processos de OP que alcançam o Estado. Uma vez alcançado este nível, as experiências aumentam massivamente. A transferência em escala nacional faz singular a trajetória nestes dois países. Os processos, ainda que diversos em seus

movimentos, apresentam um conjunto de semelhanças em relação à trajetória da difusão. A iniciativa de adotar o OP surge num contexto de mudança política e as autoridades locais exercem um forte papel. A proximidade com o PGU, baseado em Quito, facilita a transferência para ambas as cidades e as relações com Porto Alegre inspiram as experiências. As ONGs são cruciais para auxiliar na parte técnica e a cooperação internacional desempenha um papel de apoio importante. O Capítulo está dividido em duas grandes seções, respectivamente sobre a transferência do OP em ambos os casos, no Peru e no Equador. Cada seção está composta por subseções que descrevem o processo de transferência em dois níveis. A narrativa apresenta os dois processos, introduzindo a gênese das formas de participação social, que é seguida pela transferência do OP de Porto Alegre para o contexto local e, por fim, a ascensão nacional.

6.1. Da “Villa” ao Estado: a ambição nacional do OP no Peru

A cidade de Villa El Salvador representa uma experiência de sucesso pioneiro com o OP nos Andes. Para entender a experiência participativa de Villa El Salvador é preciso remontar aos seus antecedentes. O processo de construção desse município na periferia de Lima e sua experiência de autogestão, participação comunitária e resistência já haviam tornado a cidade conhecida internacionalmente. Em 1987 Villa El Salvador recebeu o prêmio “Príncipe de Astúrias de Concordia” da Espanha. Durante este período a ação do prefeito Michel Azcueta foi importante para criar as bases para a transferência do OP.

A política de governança participativa oriunda de Porto Alegre foi introduzida em 2000, a partir da iniciativa do prefeito da época Martin Pumar, que segue uma linha de governo que vinha progressivamente aprofundando a participação. A adoção do OP em Villa El Salvador mostra uma dinâmica de transferência internacional, de Porto Alegre, seguida por uma transferência em escala interna, com a criação da lei nacional em 2003. O processo é marcado pela participação de atores de diversas instituições nacionais e internacionais, que se apropriam cada um ao seu modo do OP. Esta seção descreve o movimento de transferência do OP em dois níveis no Peru.

6.1.1. Villa El Salvador: ocupação, autogestão e resistência no deserto de Lima

Porque nada tenemos, lo haremos todo...

Lema de Villa El Salvador

No início do ano de 1971, durante o regime militar do general Velasco, cuja tendência política era socialista, um conjunto de ocupações passou a ocorrer às margens do sul da capital do Peru, Lima. Improvisando suas moradias com esteiras de palha,¹⁹⁸ inicialmente cerca de uma centena de famílias se instalaram na região de Pamplona, como se pode observar da foto apresentada no Apêndice E. Mais famílias foram chegando hora após hora. O governo militar reprimiu a ocupação, durante uma operação que deixou uma pessoa morta e diversos feridos. O episódio se tornou um escândalo nacional e produziu uma crise interna no governo, que culminou com a demissão do Ministro do Interior. Dias depois, o governo militar, após concertar com a sociedade, encontrou como solução o reassentamento destas famílias numa região próxima e deserta. Caminhões do exército ajudaram a realocar as famílias em outro areal, na região de “Hoyada Baja de la Tablada de Lurín”. Foi neste lugar que no dia 11 de maio surgiu Villa El Salvador, localizada a 26 quilômetros de Lima.¹⁹⁹

O governo tinha se proposto a oferecer o suporte necessário para a instalação dos novos habitantes, tendo como objetivo construir uma cidade modelo para os mais pobres (BOCANEGRA, 2009, 93). De acordo com Ramiro Garcia, o general Velasco encarregou um jovem engenheiro chamado Fernando Romero para realizar um projeto de cidade autogerida, e não construir simplesmente uma cidade dormitório.²⁰⁰ A estrutura de Villa El Salvador foi traçada “quadra por quadra”, afirma Jo-Maire Burt (1999, p. 273). O governo contribuiu para desenvolver uma ocupação do território, que passou a aplicar um modelo organizacional autogestionário. A cidade estava organizada por 24 lotes familiares, cada um com 16 casas, compondo grupos residenciais, organizados em diversos setores.

Em 1973, um auto-censo indicava que Villa El Salvador havia alcançado mais de cem mil habitantes (ZAPATA, 1996). Nesse mesmo ano fundou-se a Comunidade Urbana Autogestionada de Villa El Salvador (CUAVES). Tratava-se de um “corpo de governo central

¹⁹⁸ Tradução realizada pelo autor do original “esteras de caña chancada”.

¹⁹⁹ Cesar Fernandez Juárez, 1971, disponível em <http://www.amigosdevilla.it/Documentos/Doc001.htm>, consultado em agosto de 2013.

²⁰⁰ Entrevista realizada com Ramiro Garcia, Villa El Salvador, 2013.

[...], que supervisionaria o desenvolvimento da comunidade e a representaria diante do governo e das demais agências externas” (BURT, 1999, 273).²⁰¹ De acordo com Nelly Pomar Ampuero

em cada um destes níveis de organização, a população tem mecanismos diretos de participação comunal para determinar acordos e realizar atividades relacionadas com o desenvolvimento de sua comunidade. Assim mesmo, cada nível de organização tem sua junta diretiva que é eleita por assembleia. Os setores credenciam delegados diante da junta diretiva da CUAVES (AMPUERO, 1997, p. 135, tradução nossa).²⁰²

Surgia em Villa El Salvador uma das mais importantes experiências de autogestão da história do Peru e quiçá da América Latina. Efetivamente, a região consagrou-se como um exemplo de comunidade bem organizada, em que dinâmicas sociais solidárias estavam presentes e onde a participação democrática era uma prerrogativa. O suporte inicial do governo de Velasco Alvarado à Villa El Salvador foi abandonado em 1975, quando ocorreu um golpe liderado por Francisco Morales Bermudez, cuja ação foi mais rígida com os setores populares. O regime militar se tornou cada vez mais antipopular e contribuiu para a emergência de movimentos políticos como o da “nova esquerda” que ganha espaço em Villa El Salvador (BURT, 1999, 274). O que ocorre, de acordo com Jo-Marie Burt é essencialmente que o

bairro originalmente desenhado para ser a vitrine urbana do governo militar de Juan Velasco Alvarado, Villa El Salvador se converteu num centro de organização popular de esquerda contra o governo conservador de Morales Bermúdez. A vasta rede de organizações populares do distrito não somente era uma força da oposição ao governo, senão também a base dos esforços comunais em grande escala para resolver problemas locais com base na ajuda mútua (BURT, 1998, p. 265, tradução nossa).²⁰³

²⁰¹ Tradução realizada pelo autor do original “cuerpo gubernativo central [...] que supervisaría el desarrollo de la comunidad y la representaría ante el gobierno y demás agencias externas”.

²⁰² Tradução realizada do original “en cada uno de estos niveles de organización, la población tiene mecanismos directos de participación comunal para determinar acuerdos y realizar actividades relacionadas con el desarrollo de su comunidad. Asimismo, cada nivel de organización tiene su junta directiva que es elegida por asamblea. Los sectores acreditan delegados ante la junta directiva de la CUAVES” (AMPUERO, 1997, p. 135).

²⁰³ Tradução realizada do original “barriada originalmente diseñada para ser la vitrina urbana del gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, Villa El Salvador se convirtió en un centro de organización popular de izquierda en contra del gobierno conservador de Morales Bermúdez. La vasta red de organizaciones populares del distrito no solo era una fuerza de la oposición al gobierno, sino también la base de los esfuerzos comunales en gran escala por resolver problemas locales en base a la ayuda mutua” (BURT, 1998, p. 265).

A autora afirma ainda que Villa El Salvador possuía uma ampla rede de organizações sociais (1998, 265).

É desse meio que surge um de seus maiores líderes, o professor Michel Azcueta, um imigrante espanhol, que na década de 1970 mobilizou e organizou a sociedade para conquistar serviços básicos do governo (AMPUERO, 1946). Em maio de 1983, o decreto-lei, n. 23605 cria o distrito de Villa El Salvador. As eleições são convocadas para novembro do mesmo ano e o primeiro prefeito eleito é Michel Azcueta, que permanece por dois mandatos ininterruptos entre (1983-1986 e 1986-1989) e se reelege e governa novamente entre 1996-1999.

A gestão de Michel Azcueta foi marcada pelo comprometimento com o modelo de esquerda e a participação popular. O prefeito incentivou a criação de novas organizações comunitárias e contribuiu para o fortalecimento de ONGs locais a partir de financiamento internacional para diversos projetos de formação técnica (BURT, 1998, p. 285). A partir dos anos 1980 as organizações de mulheres passam a desempenhar um papel cada vez mais importante na cidade. As condições de pobreza se agravavam e as organizações procuravam soluções. Essas organizações passaram a ter cada vez mais força²⁰⁴ e rompem com a CUAVES, dando origem à Federação Popular de Mulheres de Villa El Salvador (FEPOMUVES), cuja liderança era exercida por Maria Elena Moyano. Além do incentivo às associações, o prefeito obteve assistência nacional e internacional para a implementação do Parque Industrial de Villa El Salvador, onde se estabeleceram cerca de 200 pequenos empresários (BURT, 1998, p. 285).

Nas eleições de 1989 Michel Azcueta lança a candidatura de José Rodrigues, conhecido por Jonny Rodrigues, que vence as eleições. María Elena Moyano é eleita como vice-prefeita. Este é um período em que se governa numa situação complicada e tensa em Villa El Salvador. Neste mesmo ano em que no Brasil se dava a campanha eleitoral às primeiras eleições diretas para Presidente da República, desde o golpe militar de 1964, o então candidato à Presidência da República no Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, visitou Villa El Salvador e esteve com o prefeito Michel Azcueta, que tecia relações com líderes progressistas de outros países, como se pode constatar na imagem apresentada no Apêndice E.

No início dos anos 1990, o movimento maoísta, Sendero Luminoso, passa a se deslocar do campo para avançar nas áreas urbanas, mirando a capital. O assédio em Lima se deu entre 1991 e 1992, período em que ocorreram diversos ataques (BURT, 1998, p. 266). A periferia da capital e Villa El Salvador, em particular, eram regiões estratégicas para controlar

²⁰⁴ Entrevista realizada com Ramiro Garcia, Villa El Salvador, 2013.

Lima. O Sendero penetra em Villa El Salvador durante este período, que ademais era um símbolo da “esquerda revisionista”, por suas práticas de organização e participação social, e deveria ser eliminado (BURT, 1998, p. 266).

A presença do Sendero deixa um clima de medo e insegurança em Villa El Salvador. As ameaças ao grupo de Michel Azcueta eram constantes.²⁰⁵ De acordo com Jo-Marie Burt “a presença do Sendero em Villa havia se tornado decididamente mais agressivo e de alto perfil. Havia começado uma campanha para intimidar e eliminar as autoridades locais” (1998, p. 287).²⁰⁶ María Elena Moyano se consagra como uma das críticas mais acirradas das ações do Sendero Luminoso e, após convocar as organizações de Villa El Salvador para uma manifestação pública contra o grupo maoísta, foi assassinada. De acordo com Ramiro Garcia em seu enterro havia muita gente. As pessoas vinham de todos os lados do Peru para a ocasião.²⁰⁷ Pouco tempo depois com Alberto Fujimori no poder, o chefe do Sendero Luminoso foi capturado e um acordo de paz foi alcançado, cessando a violência extrema que se dava no país.

6.1.2. A transferência do OP de Porto Alegre

Tudo que fazíamos em Villa El Salvador dava certo
Uma consultora internacional

Com Fujimori no poder, ao mesmo tempo em que se verificou o encerramento das ações violentas do Sendero Luminoso e a implementação de políticas sociais, também houve ajustes estruturais macroeconômicos que geraram um incremento significativo da inflação e o aumento das práticas de corrupção no Peru.

A experiência comunitária e de auto-gestão, bem como os anos de governo de Michel Azcueta, haviam introduzido a participação como um componente da vida em sociedade em Villa El Salvador. Em 1999, aos 28 anos, Martin Pumar é eleito prefeito. O jovem prefeito

²⁰⁵ Entrevista realizada com Miguel Ríos, Lima, 2013.

²⁰⁶ tradução realizada pelo autor do original “la presencia del Sendero en Villa se había vuelto decididamente más agresiva y de perfil alto. Había comenzado una campaña para intimidar y eliminar las autoridades locales” (1998, p. 287)

²⁰⁷ Entrevista realizada com Ramiro Garcia, Villa El Salvador, 2013.

insiste na ideia de renovar a política do município. Entre as propostas excogitadas durante seu mandato estava o aprofundamento da participação com o lançamento de um terceiro Plano Integral de Desenvolvimento (PID), seguido pela implementação do OP.

O primeiro PID em Villa El Salvador ocorreu em meados dos anos 1970. O PID estava orientado para o aporte em matéria de trabalho e recursos primários, aspirando construir uma cidade industrial, tendo como lema “primeiro as fábricas, depois as casas”, ao passo que o segundo plano foi realizado em meados dos anos 1980, tendo como lema “Villa El Salvador: Cidade produtiva” (HORDIJK, 2002, p. 12).

O primeiro plano foi estabelecido entre a CUAVES e o Estado e ocorreu quando Villa El Salvador ainda não havia se tornado um município. Nas palavras de Ramiro Garcia “este primeiro plano era da CUAVES e do governo, eles o fazem juntos, porque tinham os projetos para fazer as ruas, para construir hospitais, para construir os centros de saúde, as escolas”.²⁰⁸ O segundo plano, se dá durante o governo de Michel Azcueta. Trata-se de um processo que parte da prefeitura. O plano teve como orientação essencialmente a promoção do “desenvolvimento econômico a partir do impulso de microempresas e formação do parque industrial [...] e também buscou fortalecer a Gestão Municipal” (VILLA EL SALVADOR, 2002, p. 5).²⁰⁹ Villa El Salvador havia se tornado um município e o seu desenvolvimento havia trazido novas questões à cidade, como testemunha Ramiro Garcia

Michel Azcueta, quando ganha as eleições, já o coloca como um novo plano, não se fala de segundo plano, se fala do novo plano para Villa El Salvador, depois de uma década e o faz a prefeitura, com sua equipe técnica [...] que eram muitos dos dirigentes que se haviam formado naquilo que era a CUAVES, não, porque foram eles mesmos que foram às eleições e ganharam como líderes políticos e sociais. Então fazem um segundo plano que já olha Villa El Salvador [...] e onde já tinha que pensar nos jovens, nos alimentos, no parque industrial, não, como a implantação da grande indústria, não, senão como a pequena e média indústria de Villa El Salvador.²¹⁰

²⁰⁸ Entrevista realizada com Ramiro Garcia, Villa El Salvador, 2013. Tradução realizada pelo autor do original “este primer plan era de la CUAVES y el Gobierno, lo hacen juntos, porque tenían los proyectos para hacer la pista, para construir los hospitales, para construir los centros de Salud, los colegios”.

²⁰⁹ Tradução realizada pelo autor do original “desarrollo económico desde el impulso de microempresas y formación del parque industrial [...] y también buscó fortalecer la Gestión Municipal” (Villa El Salvador, 2002, p. 5).

²¹⁰ Entrevista realizada com Ramiro Garcia, Villa El Salvador, 2013. Tradução realizada pelo autor do original “Michel Azcueta, cuando gana las elecciones, ya lo plantea como un nuevo plan, no se habla del segundo plan, se habla del nuevo plan para Villa El Salvador, después de una década y lo hace el municipio, con su equipo técnico (...) que eran muchos de los dirigentes que se habían formado en esto que era la CUAVES, no, porque fueron ellos mismos que fueron a las elecciones y ganan como líderes políticos y sociales. Entonces hacen un segundo plan que ya mira Villa El Salvador (...) en donde ya había que pensar en los jóvenes, en los alimentos, en el parque industrial, ya no como el planteamiento de la grande industria, no, sino como la pequeña y la mediana industria de Villa El Salvador”.

Durante o governo de Michel Azcueta ocorreu uma fase de preparação e sensibilização, entre 1996 e 1998, quando Martín Pumar era membro do conselho municipal encarregado pelo PID (ECHEGARAY, 2001, p. 20). A partir de 1998 se constituiu um Comitê Técnico de Planejamento. Este comitê era composto por: um líder, um comissário especial, um encarregado pela prefeitura, uma equipe composta por quadros da administração municipal e duas ONGs, DESCO e CALANDRIA.

Um ano mais tarde, com Martín Pumar no governo, o terceiro plano é posto em prática. No plano nacional os anos do governo Fujimori estavam para terminar e o governo mostrou sua fase mais dura e autoritária, com influência na mídia e no poder judiciário

Neste contexto, Martín Pumar, introduz um PID orientado para a participação social. O objetivo era desenvolver um “Plano da Cidade, elaborado por seus cidadãos”.²¹¹ Ao longo do ano durante um ciclo realizaram-se diversas atividades no âmbito do plano, que são em sua maioria oficinas participativas e consultas públicas, nas quais se produzem diagnósticos sobre os diversos aspectos de Villa El Salvador, de modo a contribuir para dar uma linha estratégica para o município.²¹²

Inicialmente se convocou um debate público. Em seguida o distrito foi dividido em oito zonas de trabalho, nas quais foram realizadas oficinas territoriais. Foram realizadas, por seu turno, oficinas temáticas. O processo é acompanhado por consultas nas ruas e por um fórum específico para as mulheres, organizado pela FEPOMUVES. Antes da conclusão do ciclo, as propostas são sintetizadas no dia 11 de setembro de 1999, para então realizar uma consulta de casa em casa em Villa El Salvador e, durante um novo encontro, definir o plano de gestão (ECHAGERAY, 2001).

O OP é implementado no ano seguinte, de maneira experimental, inspirando-se inicialmente em Porto Alegre. Ramiro Garcia, que participou do processo, conta que uma vez desenhado e realizado o PID faltava uma metodologia para discutir as questões referentes ao orçamento público. Partiu-se então à procura da experiência de Porto Alegre. Nas palavras do quadro da ONG Desco, Ramiro Garcia, o processo ocorreu da seguinte maneira

²¹¹ Excerto de uma declaração de Martín Pumar (PGU-ALC, 2001, s/p).

²¹² Entrevista realizada com Ramiro Garcia, Villa El Salvador, 2013.

conformamos uma espécie de equipe técnica, [...] o governo local nos convocou, as ONGs que trabalhamos no distrito para fazer uma equipe técnica de todo este processo [...]. Então, se faz somente consulta cidadã destes eixos, os que depois serviram para fazer o processo do Orçamento Participativo. Porque a pergunta final foi ‘ah! Já temos visão, temos eixos. Bom e como fazemos agora este plano, de onde saem os orçamentos?’ E saindo o prefeito disse **‘Bom, tem Orçamento Participativo em Porto Alegre [...] usemos este mecanismo, em que as pessoas discutem uma porção do orçamento’** e está aí, por exemplo, onde na Desco dissemos ‘bom, que interessante, Porto Alegre, que venha!’ façamos um encontro internacional do Orçamento Participativo’ [grifo nosso]²¹³

A descrição do ex-prefeito Martín Pumar, durante sua intervenção no I Seminário Internacional sobre o Orçamento Participativo, é semelhante a de Ramiro Garcia e corrobora boa parte de suas afirmações, como podemos inferir do excerto abaixo

Com nosso terceiro Plano de Desenvolvimento aprovado, estabelecemos a pergunta: Agora que temos um Plano de Desenvolvimento, como podemos fazer para administrá-lo democraticamente? Porque muitas vezes a participação é entendida como “promover aquilo que o povo opina”, mas nada mais. Na hora da tomada de decisões, deixa-se de lado a população e um grupo reduzido de pessoas começa a fazer as coisas de acordo com seus próprios critérios. Então surgiu a ideia do Orçamento Participativo, que não significa outra coisa senão procedimentos democráticos para que a população decida sobre o gasto público, sobre o orçamento municipal, mas isso sim, que decida em função do nosso plano de desenvolvimento (PGU-ALC, 2000, s/p)

O OP deveria integrar o PID como um instrumento capaz de trazer dinâmica ao processo de planificação (ECHEGARAY, 2001, 6). O processo de transferência foi mediado pelo PGU-ALC, que participou por meio do “City Consultation Project” da ONG Calandria (VILLA EL SALVADOR; DESCO, 2001). O PGU-ALC patrocinou um encontro internacional destinado a reunir diferentes experiências internacionais de OP (PROGRAMA DE GESTÃO URBANA, 2001, s/p). Tratava-se do Primeiro Encontro Internacional sobre o Orçamento Participativo –PEIOP, organizado pela prefeitura de Villa El Salvador, DESCO e a Escola Maior de Gestão Municipal. Ramiro Garcia descreve o processo nas seguintes palavras:

²¹³ *Ibid.*, tradução realizada pelo autor do original “Conformamos una suerte de equipo técnico [...] el gobierno local nos convoca, a las ongs que trabajamos en el distrito para hacer un equipo técnico de todo este proceso [...]. Entonces, se somete ha consulta ciudadana estos ejes, los que después servirían para hacer el proceso del presupuesto participativo. Porque la pregunta fue ‘ah! ya tenemos visión, tenemos ejes. Bueno y como hacemos ahora este plan de donde salen los presupuestos?’ Y saliendo el alcalde dice ‘Bueno, hay presupuesto participativo en Porto Alegre, no, este, usemos este mecanismo, donde la gente discute una porción del presupuesto y es ahí, por ejemplo, donde en Desco decimos bueno, que interesante Porto Alegre, que venga! Hagamos un encuentro internacional del presupuesto participativo”

Realizamos um encontro em Villa El Salvador com o PGU. Veio o prefeito de Cotacachi aqui, se não me engano. Vieram também do México, de Porto Alegre [...] de Montevideu, a contar como faziam o Orçamento Participativo, contar aos dirigentes de Villa El Salvador. Então com todos estes insumos do “Primeiro Encontro Internacional sobre o Orçamento Participativo” começamos a formar a equipe técnica que acompanhava o governo local a desenhar este procedimento para o orçamento em Villa El Salvador [...]. Este encontro, como lhe comentava, nasce um pouco da necessidade de entender e aprender o que era o Orçamento Participativo, de que não somente se tratava de redistribuir orçamento do Estado, para que a população tomasse decisões, era mais complexo porque a implementação do Plano de Desenvolvimento era chamar para que a população participasse. Este evento foi organizado por Desco e o Município de Villa El Salvador. Foi coordenado com Yves [Cabannes], quando estava no PGU e este se construiu com um deles, se definiu com eles quem se podia convidar então há uma coordenação entre Yves e Gustavo Río Frio, que era uma das pessoas que trabalhava no escritório de Villa El Salvador por Desco e quem organiza e faz esse mapeamento de experiências em curso, que era necessário trazer para Villa El Salvador conhecer [...]. Se chamou primeiro evento internacional porque se tinha a pretensão, não sabíamos que teria a lei em 2003.²¹⁴

O encontro que ocorreu entre 31 de agosto e 2 de setembro de 2000 previa no programa a intervenção de representantes de Villa El Salvador, Porto Alegre, Santo André, Montevideu, Cidade Guayana. Além das exposições individuais ocorreram quatro comissões de trabalho a respeito do OP.²¹⁵ A implementação do OP em Villa El Salvador foi envolvida em um processo de aprendizagem com a experiência originária de Porto Alegre e de outras mais, que teve como um dos espaços de transferência o SIPP. O prefeito Martín Pumar tinha por objetivo com este seminário colher subsídios de experiências mais avançadas para a

²¹⁴ Entrevista realizada com Ramiro Garcia, Villa El Salvador, 2013, tradução realizada pelo autor do original “Realizamos un encuentro en Villa El Salvador, con el PGU, vino el alcalde de Cotacachi, aquí si no me equivoco, vinieron de México, de Porto Alegre, no, de Montevideo, a contar como hacían el Presupuesto Participativo, contar a los dirigentes de Villa El Salvador. Entonces con todos estos insumos del Primer Encuentro Internacional sobre los Presupuestos Participativos comenzamos a formar el equipo técnico que acompañaba el gobierno local a diseñar el procedimiento para el Presupuesto Participativo en Villa El Salvador (...). Este encuentro, como te comentaba, nace un poco de la necesidad de entender y aprender lo que era el presupuesto participativo, de que no solamente se trataba de distribuir presupuesto del Estado para que la población tome decisiones, era más complejo porque el planteamiento del plan de desarrollo era llamar a que la población participe (...) este evento fue organizado por DESCO y la Municipalidad de Villa El Salvador, no, se coordinó con Yves [Cabannes], cuando estaba en el PGU, no, y este, se construyó con ellos, se definió con ellos a quien se podía invitar, no, y entonces hay una coordinación entre Yves y Gustavo Riofrio, que era una de las personas que trabajaba en la oficina de Villa El Salvador por Desco y quien organiza y hacen este mapeo de experiencias en curso, que era necesario traer en Villa El Salvador y conocer [...]. Se llamó premier evento internacional del presupuesto participativo, porque se tenía la pretensión, no sabíamos que haveria la ley en 2003”.

²¹⁵ As comissões de trabalho eram respectivamente: 1) Os mecanismos de participação dos moradores: administração do território e das áreas temáticas; 2) A relação dos municípios com outros atores, como o Estado e a iniciativa privada; 3) As técnicas do orçamento: Aspectos financeiros, critérios para a concessão de recursos, construção de indicadores; 4) O marco legal e normativo (PGU-ALC, 2001, s/p).

construção do OP em Villa El Salvador. De acordo com o relatório produzido após o I Seminário Internacional sobre o Orçamento Participativo, ele disse que

há algo que temos aprendido em Villa El Salvador e tenho lhes dito sempre e temos comentado com muitos dirigentes. Se eu quero ser um bom jogador de futebol tenho que aprender com o melhor jogador de futebol, se alguém quer ser um bom funcionário público, tem que aprender com o melhor funcionário público municipal e se alguém quer ser um bom prefeito, tem que aprender com os melhores prefeitos e com os melhores municípios que temos aqui. Por isso temos convidado os melhores municípios para que nos acompanhem neste processo de articulação (I SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 2000, s/p)

No momento do evento, ainda não se podia prever que o OP se tornaria uma lei nacional e tampouco, pelos registros encontrados, havia uma proposta de fazê-lo. O OP de Villa El Salvador não era o único neste momento. Havia outras experiências importantes em andamento, em particular, no município de Ilo ao sul do país e em Limatambo na província de Cusco. O OP de Villa El Salvador serviu como modelo, para o projeto de lei, e seu êxito foi justificativa para a criação do dispositivo normativo aprovado em 2003, que passou a ser implementado no ano seguinte.

6.1.3. Villa El Salvador e a transferência em escala: a criação da lei nacional

A “*Ley Marco de Presupuesto Participativo*” N. 28056 e seu respectivo regimento aprovado pelo Decreto Supremo N. 171-2003/EF no Peru em 2003 constituíram os primeiros dispositivos legais a tornar o OP uma lei nacional. O processo de transferência em escala nacional se deve em parte às experiências de Villa El Salvador e Ilo, que foram municípios pioneiros em matéria de OP e serviram de porta de entrada para o dispositivo no país. Por seu turno, políticos, instituições domésticas, ONGs e agências de cooperação internacional estiveram envolvidas no processo.

O contexto político do Peru nos anos 2000 é importante para compreender o surgimento do OP no país, bem como sua transferência em escala nacional. O governo do presidente Alberto Fujimori havia sido marcado pela centralização do poder e por repetidas práticas de corrupção, além de ter deixado o país numa séria crise econômica. O novo Presidente Alejandro Toledo, que assumiu o governo em 2001, deu início a uma ampla

agenda de reformas, na qual se previa, entre os diversos temas, reestruturar as leis sobre a descentralização. De acordo com Michaela Hordijk, a introdução do OP por meio de uma lei nacional fazia parte desta iniciativa (HORDIJK, 2009). O processo não foi desprovido de conflitos e antagonismos entre indivíduos e instituições. A autora sintetiza um conjunto de atores-chave que estiveram envolvidos neste movimento, como podemos observar a partir do excerto

Apesar de que alguém possa dizer aproximadamente que os promotores do OP se encontravam entre políticos de esquerda – o prefeito de Ilo da antiga IU [Izquierda Unida] sendo um dos catalisadores por trás da lei – e seus opositores da direita, esta divisão não estava de forma alguma claramente delineada. Opositores argumentavam que o OP poderia prejudicar as instituições da democracia representativa. Entre a burocracia de Estado estavam protagonistas e antagonistas, com a Diretoria Geral para o Orçamento no Ministério da Economia [... que] ainda começaram a pilotar projetos de Orçamento Participativo em nível regional em 2002, ainda antes que as leis relevantes fossem adotadas (2009, *passim*, tradução nossa).²¹⁶

Atores como o ex-prefeito de Ilo, mencionado acima, foram importantes para trazer o OP para dentro do Congresso. Esta evidência surgiu em mais de uma entrevista. Ademais, Michaela Hordijk, (2005, p. 223) menciona outro ex-prefeito, que havia experimentado políticas de governança participativa em seu município, eleito posteriormente no Congresso Nacional. No excerto de um de nossos entrevistados é possível perceber este movimento interno dentro do Congresso

O Ministério de Economia e Finanças, da direção do orçamento lança uma ideia de promover a participação cidadã na planificação e mandam o projeto de lei ao Congresso [...] há vários ex-prefeitos que haviam promovido a participação, entre eles o ex-prefeito de Ilo. Então se procura dar um novo corte participativo para a nova lei dos municípios e tiram isto do Orçamento Participativo”²¹⁷

²¹⁶ Tradução realizada do original “Although one could roughly say that PB’s promoters were to be found among Left-wing politicians – the former IU [Izquierda Unida] mayor of Ilo being one of the catalysts behind the law – and its opponents from the right, this division was by no means clear-cut. Opponents argued that PB would undermine the institutions of representative democracy. Within the state bureaucracy there were protagonists and antagonists, with the Directorate General for the Budget of the Ministry of Economy (...) [which] even started pilot projects in Participatory Budgeting at the regional level in 2002, even before the relevant laws were adopted”.

²¹⁷ Entrevista realizada com Genaro Soto, Villa El Salvador, 2013. Tradução do original “El Ministerio de Economía y Finanzas, de la dirección del presupuesto se lanza una idea de promover la participación ciudadana en la planificación y lo mandan el proyecto de ley al Congreso [...] ahí varios ex-alcaldes que hayan promovido participación, entre ellos el ex-Alcalde de Ilo. Entonces se busca dar un nuevo corte participativo a la nueva ley de municipalidades y sacan esto de lo presupuesto participativo”.

Ernesto Becerra esteve no executivo de Ilo durante quatro mandatos consecutivos, de 1990 a 2001. O OP foi adotado neste município precocemente em relação ao contexto peruano, incluindo Villa El Salvador, em 1999, no âmbito de um programa mais amplo, o “*Plan de Desarrollo Sustentable (PDS)*”, aspirando programar o desenvolvimento numa ação a longo prazo de 2001-2015 (ILO, s/d, s/p), de modo semelhante ao ocorrido em Villa El Salvador. No ano de 2001 Ernesto Becerra foi eleito para o Congresso da República, assumindo no mês de julho.²¹⁸

Entre os dias 5 e 6 de fevereiro de 2002, no ano seguinte ao primeiro SIPP, ocorreu no Congresso da República do Peru o Seminário Internacional “*Presupuesto Participativo y gobiernos locales*”. Organizado pela ONG Foro Ciudades Para la Vida, com apoio da United States Agency for International Development (USAID),²¹⁹ o evento foi aberto pelo presidente do Congresso e foi selado com o discurso do Primeiro Vice-Presidente do Poder Legislativo, Henry Paese Garcia, que insistiu no fato de que o Peru e sua classe política

Requerem muita força de vontade para deixar pra trás os vícios do antigo estilo e proceder a renovação da democracia incorporando as decisões da sociedade civil. Este é um exemplo de democracia participativa que não se contrapõe nem se choca com a representativa (FORO, 2002, p. 2, tradução nossa).²²⁰

Nota-se a partir do discurso de Henry Garcia que o OP se insere num contexto de vontade de ruptura com práticas antidemocráticas e abertura à participação. O incentivo à adoção do OP em nível nacional conta também com o apoio de instituições internacionais, tendo representantes programados para intervir no evento.

Na programação estavam previstas as intervenções do diretor adjunto da USAID, de Yves Cabannes, Michaela Hordijk da Universidade de Amsterdam e diversos representantes de municípios do Peru, Argentina e Brasil (Porto Alegre e Santo André). O encontro contou com 362 participantes, entre prefeitos, vereadores, representantes de ONGs, e outros (FORO, 2002, p. 3). O evento que se constituiu como um espaço de trabalho e reflexão sobre os OPs²²¹ também procurou produzir efeitos normativos, no sentido de que reivindicou a sua

²¹⁸ <http://www.congreso.gob.pe/congresista/2001/eherrera/curriculum.htm>

²¹⁹ Agência do governo dos Estados Unidos para o desenvolvimento internacional.

²²⁰ Tradução realizada do original “requiere de mucha fuerza de voluntad para dejar atrás los vicios del viejo estilo y proceder a renovar la democracia incorporando las decisiones de la sociedad civil. Este es un ejemplo de democracia participativa que no se contrapone ni choca con la representativa”.

²²¹ Ocorreram quatro grupos de trabalho: 1) Agenda 21 e OP; Manual do OP; 3) Marco normativo nacional e OP; 4) Proposta de Ordenança para o OP.

implementação. Nos termos da Declaração Pública produzida após o evento, que consta na íntegra em anexo, recomendam-se ao Governo Central, municipalidades, ONGs e à cidadania que

a reforma da Constituição Política e as leis sobre a descentralização, governos regionais e locais, incorporem o princípio de obrigatoriedade para implementar gradualmente o Orçamento Participativo, articulado ao “Plano de Desenvolvimento Local concertado”, incluindo como causa de revocatória seu descumprimento particularmente se este não conta com a participação e vigilância da sociedade civil (FORO, 2002, p.10, tradução nossa).²²²

Efetivamente, dentro das instituições nacionais, o órgão que lidera o projeto é o Ministério de Economia e Finanças (MEF). Trata-se de um órgão técnico, que tem em sua agenda de ações melhorar a qualidade do gasto público e a transparência fiscal. Desde 2002 o MEF já havia iniciado experiências piloto de OP no Peru (MCNULTY, 2012, p. 7; HORDIJK, 2009, p. 48). De acordo com Stephanie McNulty, é o MEF que desenha o programa (2012, p. 7). Em 2004 o MEF promulgou o dispositivo normativo destinado a regulamentar a aplicação do OP no Peru por meio da Resolução Diretorial 010-2004-EF/76.01, no qual se aprova o “*Instructivo para el Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo*” (PROPUESTA CIUDADANA, 2004, s/p). O dispositivo descreve os princípios do planejamento geral concertado e o OP, bem como as formas de articulação entre planos e OP, e propõe um esquema para operacionalizar o processo.

A transferência em escala nacional do OP no Peru é a primeira experiência desta natureza na América Latina. Este movimento inspira outras políticas semelhantes como no caso da República Dominicana e o Equador. Vale notar que no Senegal, como será descrito no capítulo sobre a difusão do OP na África Subsaariana, as autoridades do governo central cogitaram adotar uma lei nacional do OP, divulgando uma nota na mídia. Mas o projeto foi abandonado. O pioneirismo do Peru serviu como exemplo para outros governos que aspiraram seguir na mesma direção.

²²² la reforma de la Constitución Política y las leyes sobre descentralización, gobiernos regionales y locales, incorporen el principio de obligatoriedad para implementar gradualmente el presupuesto participativo, articulado al Plan de Desarrollo Local concertado, incluyendo como causal de revocatoria su incumplimiento particularmente si éste no cuenta con la participación y vigilancia de la sociedad civil”

6.2. Santa Ana de Cotacachi: o OP Multiétnico e Pluricultural

AMA KILLA, AMA LULLA, AMA SHWA.

Do quíchua: não ser ocioso, não ser mentiroso, não ser ladrão (Slogan do programa político de Auki Tituaña)²²³

A cidade de Cotacachi é particular entre a miríade de transferências do OP, pois, como Villa El Salvador, trata-se de um caso pioneiro nos Andes. Com uma receita de cerca de US\$ 2 milhões (em 2005),²²⁴ o município semi-rural, situado a 132 km ao norte de Quito, em meio a dois majestosos vulcões (Imbabura e Cotacachi), na Província de Imbabura, conta com aproximadamente 37 mil habitantes, dos quais 80% vivem na zona rural. A despeito da pequena receita em relação ao porte da cidade, Cotacachi ganhou quatro prêmios internacionais, sendo três deles por suas políticas de governança participativa. Mais: o OP de Cotacachi serviu de modelo não só para o país em que se situa, o Equador, mas também para a região andina e cidades na Europa caracterizadas pela diversidade cultural.

Para entender o processo de transferência do OP em Cotacachi é preciso remontar às primeiras eleições municipais ocorridas em 1996. A genealogia poderia ir mais longe, considerando o fato de que nesta região dos Andes os povos indígenas já tinham uma cultura participativa com decisões comunitárias por meio da chamada *Minga*. O ponto de partida para a gênese do processo se estabelece com o ingresso de Auki Tituaña no governo. Em seguida será apresentada a transferência do OP de Porto Alegre e, por fim, o processo de nacionalização do dispositivo. O processo de transferência é permeado por um jogo complexo de interações entre sociedade civil local, indivíduos e agências de cooperação internacional.

²²³ Princípios indígenas milenários para um bom governo e lema da governança participativa durante a gestão de Auki Tituaña.

²²⁴ Ano de referência de nossos documentos de análise.

6.2.1. Uma geração de políticos indígenas e a institucionalização da governança participativa

O OP é implementado em Cotacachi durante o mandato de Auki Tituaña Males, o primeiro prefeito indígena eleito no Equador como representante do Movimento Pachakutik, em particular, e um dos primeiros na história do país.²²⁵ Auki Tituaña assumiu a prefeitura em 1996, pouco tempo após a criação do movimento que representava, e deixou o cargo em 2009. O ex-prefeito declara-se da nacionalidade “quíchua, um povo milenar do Equador”.²²⁶ Apesar de suas origens Auki Tituaña tem uma trajetória de circulação internacional que se destaca entre os indígenas do Equador.

O ex-prefeito formou-se em economia em Cuba, para onde viajou em 1984, com sua esposa, que iria cursar medicina. De acordo com o mesmo, ambos foram os primeiros a se beneficiar de uma bolsa de estudos estabelecida entre uma organização de jovens quíchuas e o governo de Cuba, um programa que se tornou anual em 1986 com a criação da CONAIE, permitindo a formação universitária de muitos jovens do movimento e consolidando relações com o Partido Comunista Cubano. Além disso, Auki Tituaña é um indígena, não era um indígena do campo, mas vivia na região urbana.

A passagem por Cuba marca as ideias políticas de Auki Tituaña, que se aproxima de experiências de organização e participação social. Com efeito, de acordo com seu depoimento,

Tivemos as bases teóricas para uma nova sociedade e também para as experiências práticas dos contrastes entre as políticas justas no social [...] assim como os esforços de uma economia planificada.²²⁷

Ao assumir o governo, o prefeito indígena já esperava ampliar o diálogo com a sociedade, bem como a inclusão dos indígenas na política. Em certa medida, tratava-se de traduzir ideias à prática, em parte trazidas de sua experiência em Cuba, como testemunha o próprio Auki Tituaña

²²⁵ Uma imagem de Auki Tituaña encontra-se no final desta tese no Apêndice E.

²²⁶ Entrevista realizada com Auki Tituaña, Cotacachi, 2012.

²²⁷ *ibid.* Tradução realizada pelo autor do original ““tuvimos las bases teóricas para una nueva sociedad y también para las experiencias practicas de los contrastes entre las políticas justas en el social [...] así como los esfuerzos de una economía planificada””.

Tivemos a grande tarefa de trazê-las [as bases teóricas e práticas adquiridas em Cuba] digamos a um nível micro esta experiência de um processo inovador revolucionário e sempre estivemos tentando conservar nossas raízes indígenas milenares, autênticas e combinar com a melhor do pensamento político a nível latino-americano e a nível mundial [...] para fazer política um serviço de construção social.²²⁸

Em Cotacachi havia, portanto, uma vontade política oriunda do programa de governo que aspirava aprofundar a democracia. Este primeiro passo foi dado com a proposta de um programa de planificação participativa. O prefeito assumiu em agosto de 1996 e no dia 11 de setembro convocava uma reunião entre o município e cidadãos, a Primeira Assembleia de Unidade Cantonal (AUC). A sociedade civil organizada já tinha como maior expressão em Cotacachi a Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Cotacachi (UNORCAC). UNORCAC foi criada em 19 de abril do ano de 1977 a partir de uma liderança de jovens intelectuais indígenas da região, que num contexto por sua vez rural e indígena exerciam a atividade de educadores nas comunidades e militantes, na organização havia entre seus membros Alberto Andrango Bonilla, fundador da mesma (ORTIZ CRESPO, 2004, *passim*, 67-69). Este último sucedeu Auki Tituaña no vértice do executivo de Cotacachi em agosto de 2009.²²⁹

Alberto Andrango também é de origem quíchua e desde jovem milita pela defesa dos direitos indígenas. Educador de profissão e militante, foi eleito vereador de 1980 a 1984 e em seguida, em 1990, em Cotacachi, considera-se o primeiro vereador indígena lançado pela UNORCAC, organização da qual foi presidente. O atual prefeito também foi vice-presidente da Confederação Nacional de Organizações Camponesas, Indígenas e Negros (Fenocin), uma importante organização social a nível nacional ligada ao Via Campesina, na América Latina, e ao Movimento dos Trabalhadores Sem Terra no Brasil. A sociedade de Cotacachi desde os anos 1970 milita pela causa indígena. Nas palavras de Andrango,

²²⁸*Ibid.* Tradução realizada pelo autor do original “tuvimos la gran tarea de bajarle [as bases teóricas e práticas adquiridas em Cuba] digamos a un nivel micro esta experiencia de un proceso innovador revolucionario y siempre hemos intentado de conservar nuestras raices indígenas milenares, autenticas y combinar con el mejor del pensamiento politico a nivel latino-americano y a nivel mundial [...] para hacer de la politica un servicio de construccion social”

²²⁹ Entrevista realizada com Alberto Andrango Bonilla, Cotacachi, 2012. Ver também Santiago Ortiz Crespo, 2004, p. 67 e UNORCAC: <http://unorcac.nativeweb.org/somos.html>. Consultado em 01 de julho de 2013.

De maneira muito inteligente [...] buscando para que os indígenas aqui no cantão de Cotacachi sejam respeitados como pessoas, quer dizer, respeitando sua identidade, seu idioma, sua cultura, e também pedindo que se façam obras básicas para as comunidades, porque não tínhamos luz, nem água, nem ruas, nem escolas. Não tínhamos nada. Então, pouco a pouco com esta organização indígena a UNORCAC foram vindo fazendo propostas aqui no cantão Cotacachi, fazendo marchas [...] e agora eu vejo que tiveram muitas mudanças, nos tratam com igualdade e agora – o que nunca pensávamos antes em 1977 – temos autoridades indígenas.²³⁰

A participação tradicional nas comunidades indígenas é uma marca forte nesta região andina. Entre as diversas entrevistas e documentos consultados, sobressai a prática da *Minga*, que significa em quíchua “trabalho coletivo realizado em favor da comunidade” e que nas palavras de Alberto Andrango “todos participam e todos se beneficiam [...], isto nos ensinaram os incas”, o prefeito ainda afirma que

na cosmovisão indígena está – de maneira inata, de maneira natural – a vida comunitária. Isto os brancos mestiços não têm. No mundo indígena na sua forma de pensar e atuar está a vida comunitária, sempre vivemos de maneira coletiva, nos ajudando mutuamente; solidariamente. Isto se vive nas comunidades. E quando fazemos as reuniões das unidades em nível cantonal, com quarenta e cinco comunidades, isso foi posto em prática [...] e por isto que para eleger os dirigentes desta organização [teve] a participação ativa de cada uma destas quarenta e cinco comunidades. Nós muito antes de que Porto Alegre no Brasil fizesse o que é a participação cidadã, muito antes que aqui em Cotacachi fizesse o que é participação cidadã, nas comunidades já aplicávamos participação cidadã, de maneira inata, por nossa forma de pensar²³¹

Esta forma de incluir toda a comunidade nos assuntos que lhes dizem respeito, própria à tradição indígena, contribuiu, de acordo com Andrango, a envolver todos os setores nas políticas participativas municipais. Quando o OP foi implementado, Cotacachi já estava, portanto, engajada num processo participativo mais amplo e socialmente enraizado que, por

²³⁰ *Ibid.* Tradução realizada pelo autor do original “de manera muy inteligente [...] buscando para que los indígenas aqui en el cantón de Cotacachi sean respectados como personas, es decir, respectando su identidad, su idioma, su cultura, y también pidiendo que se haga obras básicas para las comunidades, porque no teníamos luz, ni agua ni caminos, ni escuelas. no teníamos nada. Entonces, poco a poco esta organización indígena, la UNORCAC, ha venido haciendo propuestas aqui en cantón Cotacachi, haciendo marchas [...] y ahora yo veo que hai bastante cambio [...] ahora hai respecto al los indígenas, hai atencion a los indígenas, nos tratan con igualdad y ahora – lo que nunca pensávamos antes por 1977 – havemos autoridades indígenas”.

²³¹ Entrevista realizada com Ernesto Andrango, *ibid.* Tradução realizada pelo autor do original “En la cosmovisión indígena está – de manera inata, de manera natural – la vida comunitária. Lo que no tienen los blancos mestizos. En el mundo indígena en su forma de pensar y atuar está la vida comunitária, siempre vivimos de manera colectiva, ayudandonos mutuamente; solidariamente. Esto se vive en las comunidades. Y quando hicemos la union de unidades a nível cantonal, con quarenta y cinco comunidades, eso se puso en practica, [...] y por eso que para elegir a los dirigentes de esta organización [tuvo] la participación activa de cada una de estas quarenta y cinco comunidades. Nosotros desde mucho más antes de lo que Porto Alegre en Brasil haga lo que es participación ciudadana, mucho más antes de que aqui en Cotacachi haga participación ciudadana, en las comunidades ya aplicávamos participación ciudadana, de manera inata, por nuestra forma de pensar.

um lado, deriva das práticas tradicionais presentes nas comunidades indígenas, com a *Minga*, e, por outro lado, se insere na planificação participativa moderna e institucionalizada na prefeitura, introduzida com a Assembleia de Unidade Cantonal. O OP vem, por conseguinte, compor um sistema de participação mais abrangente.

6.2.2. A transferência do modelo entre reivindicação social, vontade política e cooperação internacional

Início para te contar o seguinte: se existe algo que define claramente o que foi o Orçamento Participativo de Cotacachi, foi uma coisa que uma vez disse Auki em uma reunião dessas que tivemos [...] quando já havia se generalizado o tema do Orçamento Participativo. Ele disse que agora esse momento já era bastante comum e frequente que os municípios, os governos locais, pusessem o dinheiro sobre a mesa. Porém, para nós, o importante era construir a mesa, entende?

Jaime Vásconez²³²

A transferência do OP em Cotacachi segue uma lógica particular. Não havia simplesmente a vontade política do prefeito de implementar o OP e sua “importação” de Porto Alegre. Existiam, ao menos, outros dois componentes. Houve uma mobilização da sociedade civil para a implementação do OP, bem como um suporte de agências de cooperação internacional em nível técnico e de formação. Neste movimento complexo é difícil estabelecer precisamente de onde surgiu a iniciativa. Esta seção não procura mostrar o estopim da adoção, mas reconstruir a complexa trama de relações em interação durante seu processo.

É certo que já havia um movimento de adoção do OP e demais políticas de participação social nos Andes no início dos anos 2000. O I Seminário Internacional sobre Orçamento Participativo, descrito na seção anterior, é uma prova desta tendência, bem como a

²³² Entrevista, Quito, 2012. Tradução realizada pelo autor do original “te empiezo por contar lo siguiente: se hay algo que define claramente de lo que fue el presupuesto participativo de Cotacachi, fue una cosa que alguna vez dijo Auki en una reunión de estas que tuvimos [...] cuando ya havia se generalizado el tema del presupuesto participativo. El dijo que ahora en ese momento ya era bastante comun y frecuente que los municipios, los gobiernos locales, pusieran el dinero sobre la mesa. Pero para nosotros lo importante no es eso, lo importante es construir la mesa, comprendes?”

introdução do OP em Cuenca em 2001, que foi o primeiro município a adotá-lo no Equador, em suas paróquias rurais.

A ação conjunta destes atores – radicados na sociedade civil, no governo e na cooperação internacional – permitiu a formalização de um modelo inovador em Cotacachi. O projeto de governo de Auki Tituaña iniciado em 1996, tinha como mote uma forma de gestão municipal baseada em três princípios dos povos andinos “Ama Killa, Ama Lulla, Ama Shwa”, que significa em quíchua: não ser ocioso, não ser mentiroso, não ser ladrão (MEYERS, 2005, p. 9). A política de governança participativa no município de Cotacachi tem início em 1996 com a convocação da I Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi (AUCC). O objetivo era, assim que o prefeito fora eleito, dar início a uma gestão marcada pela ampliação da participação política e intensificar o diálogo com a sociedade, de modo a construir orientações de planejamento municipal que pudessem contar com vozes de ambas as partes.

A primeira Assembléia contou com a participação de diversas organizações, instituições públicas, privadas, grêmios artesanais, entre outros (MEYERS, 2005, p. 11) e em 2000 já haviam ocorrido quatro Assembléias, que contaram com a participação de representantes das diferentes regiões: Andina, Intag, Subtropical e Urbana. No processo participativo realizado no âmbito da Assembléia, destacava-se

a elaboração do documento de Orientações Estratégicas de Desenvolvimento de Cotacachi, denominado Plano de Desenvolvimento do cantão de Cotacachi, convertendo-se em um instrumento de trabalho a curto, médio e longo prazo para a sociedade civil do Cantão, de maneira especial para as administrações municipais; sendo flexível às mudanças que vão se produzindo na problemática do contexto local. Se consolidaram os Comités Intersectoriais de Saúde, Turismo e Produção, estão em processo de constituição os Comités de Gestão Ambiental e de Manejo de Recursos naturais, Educação e Organização (AUCC, 2000)

O processo participativo era complementado, ademais, por oficinas, seminários, fóruns e intercâmbios de experiências nas áreas temáticas. Em seus primeiros anos, a AUCC aprovou a elaboração do Plano de desenvolvimento e criou comissões de trabalhos temáticos (ORTIZ, 2004, 125). Em 2000 a experiência recebeu o prêmio da UN-Habitat de Dubai, constituindo um primeiro marco no processo de legitimação da experiência e a entrada de Cotacachi no cenário internacional.²³³

²³³ Cf. Ficha no Banco de Dados dos prêmios de Dubai UN-Habitat consultado em 09/09/2012: http://www.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=4061.

A AUCC, com a sucessão das eleições de Auki Tituaña, evoluiu e adquiriu estrutura organizativa própria. A organização reúne Organizações da Sociedade Civil presentes em todo o vasto *cantón* de Cotacachi, o que contribuiu para a construção de um tecido social que se espalha pela região.²³⁴ A AUCC consolidou-se como um conjunto de encontros, tendo como sua máxima expressão a reunião anual, mas que integra também um conselho de desenvolvimento, o órgão executivo, em que estão presentes representantes de cada OSC presente em Cotacachi (sendo um total de 26) e mais o representante do executivo, o representante do legislativo e representantes das juntas paroquiais.

Após quatro anos de experiência da AUCC, um conjunto de organizações participantes das Assembléias passaram a considerar a implementação do OP, tendo como referência o que se passava em Porto Alegre. No depoimento de Jomar Sevallos, que integra a AUCC desde 1996, a inclinação para adotar o OP se deu da seguinte forma:

Entrevistado: quando se entrou com as assembleias e com o prefeito Tituaña se criou a Assembleia Cantonal. Se faziam muitos fóruns, debates. Então, quando a cidadania já se foi organizando, foi encontrando e buscando novos desafios. E lá houve uma reflexão que se disse que o poder está realmente no dinheiro, que é preciso influenciar. Então em uma assembleia promovida pelo Presidente da Federação de BAiros, daquele momento, Ulpiano Saltos, foi colocado que se deveria trabalhar com o Orçamento Participativo. Então isto foi acolhido e já se começou a trabalhar [...] e se influenciou muito com Porto Alegre.

Entrevistador: e como se conheceu a experiência de Porto Alegre?

Entrevistado: Penso que se conheceu a experiência através do CIGU, que tinha outro nome [...], Yves Cabannes e as pessoas que ali estavam envolvidas.²³⁵

A posição de Jomar Seballos é de que a iniciativa partiu da sociedade civil organizada para então se dirigir ao governo. Todavia, afirma-se que a experiência é conhecida por meio do PGU-ALC e, em particular, por Yves Cabannes. A cooperação internacional está envolvida com o apoio a diversos projetos em Cotacachi, seja com programas sobre temas

²³⁴Entrevista realizada com Irma Torosina, Cotacachi 2012.

²³⁵Entrevista realizada com Jomar Seballos, Cotacachi, 2012. Tradução realizada pelo autor do original “**Entrevistado:** quando se entro con las asembleas y con el Alcalde Tituaña, se creó l’Asamblea Cantonal. Se hacian muchos foros, debates. Entonces, quando la cidadania ya se fuera organizando, fue icontrando y buscando nuevos retos. Y ahí hubo una reflexión en que se dijo que el poder esta realmente en el diñero, que hai que influir. Entonces en una asemblea promovida por el Presidente de la Federación de Barrios, de entonces, Ulpiano Saltos, planteó que se debería trabajar en el Presupuesto Participativo. Entonces esto fue acojido y ya se empenzo a trabajar [...] y se influencio mucho de Porto Alegre. **Entrevistador:** y como se conoció la experiencia de Porto Alegre?. **Entrevistado:** Pienso que se conoció la experiencia a traves de CIGU, que tenía otro nombre, [...] a traves de Yves Cabannes y la gente que estava ahí invololucrada”.

variados, seja com projetos de capacitação da sociedade civil. A ONG espanhola Xarxa de Consum Solidari, por exemplo, oferece apoio a organizações e tem projetos alocados na AUCC, bem como na UNORCAC.²³⁶ A relação com a cooperação internacional também pressupunha determinadas orientações, pois como afirma Auki Tituaña “também lutamos contra a cooperação, eram muito assistencialistas, queriam nos impor suas regras.”²³⁷ A cooperação, ainda que possa contribuir para capacitar a sociedade civil ou a administração pública é marcada por relações de tensão entre as duas partes: cooperação internacional, por um lado, e ONGs e governos locais, por outro.

O prefeito Auki Tituaña é quem estava no vértice do executivo no momento da implementação do OP. A trajetória internacional de Cotacachi já havia iniciado quando recebeu um primeiro prêmio de “boa prática” em matéria de gestão urbana, promovido pela UN-Habitat, outorgado em 2000 pelo município de Dubai, nos Emirados Árabes. De acordo com Auki Tituaña teriam sido Jaime Vásconez e Yves Cabannes que lhe informaram sobre o prêmio sugerindo a candidatura.²³⁸ Para Jaime Vásconez, havia certo ceticismo a respeito do prêmio, pois acreditava-se que uma cidade tão pequena teria dificuldade de competir em nível internacional, na memória do próprio Vásconez, o processo ocorreu da seguinte forma

Nós dissemos e empurramos para que esta candidatura [ao premio de Dubai] fosse apresentada [...]. Recordo que quando se colocou a possibilidade da candidatura de Cotacachi, Yves [Cabannes] não tinha a menor intenção de fazê-lo. Pelas mesmas razões de tamanho, não vai poder competir em nível mundial. E eu insisti que esta candidatura se apresentasse, mais por um pouco de chauvinismo localista meu [...]. Então apresentamos a candidatura e foi surpreendente que ganharam.²³⁹

O OP surge após o sucesso inicial da AUCC. Trata-se de um elemento que teria por objetivo dar maior impulso e alcance à participação social em Cotacachi. O discurso de Auki Tituaña

²³⁶ Durante a pesquisa de campo foram encontradas registros de diversas instituições internacionais com projetos em Cotacachi, como: Action Aid, Oxfam Italia, US-AID, Banco Mundial, DED, entre outras .

²³⁷ Entrevista realizada com Auki Tituaña, Cotacachi, 2012. Tradução realizada pelo autor do original “también luchamos contra la cooperación, eran muy assistencialistas, querian imponer sus reglas”.

²³⁸ Entrevista realizada com Auki Tituaña, *ibid*.

²³⁹ Entrevista realizada com Jaime Vásconez, Quito, 2012. Tradução realizada pelo autor do original “nosotros dicimos y empurramos para que esta candidatura [al premio en Dubai] se presente [...]. Recuerdo que cuando se planteó la posibilidad de la candidatura de Cotacachi, Yves no tenia la menor gana de hacerlo, por las mismas razones de tamaño, no va a poder competir a nivel mundial y yo insistí en que esta candidatura se presente, más por un poco de chauvinismo localista mio [...]. Entonces presentamos la candidatura y fue sorprendente que la ganaron.”

insiste na importância da organização da sociedade. Há um diálogo entre Auki Tituaña e Raul Pont, que mostra a dimensão ideológica no processo de transferência:

Nós havíamos escutado algo da experiência de Porto Alegre e de Raul Pont. Porém, nós queríamos trabalhar com a cidadania na gestão de tudo o que é administração. Porque o orçamento é uma ferramenta basicamente para viabilizar os projetos, priorizar obras e demais [...]. Todavía, em todas as sociedades da América Latina e da Europa, os atores são simples votantes a cada quatro anos e não são protagonistas de seu próprio destino. Nós acreditamos na necessidade de uma organização social forte. Porque, pode ter orçamento, como neste momento temos abundantes entradas do petróleo. Porém se investe mal [...]. Trabalhamos muito na organização social para criar um tecido, uma organização forte. Eu sempre disse, pode ter dinheiro, mas se não tem organização social, não somos bem objetivos como gestores e administradores. Pode não haver dinheiro, porém se tem organização, pode ter maiores benefícios para a comunidade e sociedade, assim que em virtude deste enfoque trabalhamos primeiro em função da participação cidadã.²⁴⁰

A proposta de Cotacachi era, todavia, trabalhar a construção da mesa, como aludido anteriormente, que se traduzia na construção de um “tecido social”, isto é, construir uma “cultura participativa”²⁴¹ na região, de modo a poder dinamizar a participação social e criar um pensamento político. Trata-se de uma iniciativa que teve sua primeira expressão institucional a partir da AUCC. Essa instituição serviria como um pólo centralizador das demandas sociais. O propósito era trazer para a discussão dos assuntos públicos toda a sociedade, que estava espalhada em diversas comunidades distribuídas na zona rural. Em outras palavras, significava trazer a sociedade para o Estado. O OP se integra a Cotacachi como um complemento a esta dinâmica. Auki Tituaña insiste em seu papel de liderança no processo de transferência do OP, como se pode notar da passagem que segue

Com Raúl [Pont] conversamos sobre as nossas experiências [...]. Sempre liderei eu este processo sem monopolizar os espaços, como dizia a você, meu compromisso era, e minha consciência, de compartilhar esta responsabilidade de administração da sociedade e do poder político [...]. Nós com Gerard Burgwal e Rodica Meyers e nós os

²⁴⁰ Entrevista realizada com Auki Tituaña, *Ibid.* Tradução realizada pelo autor do original “Nosotros havíamos escuchado algo de la experiencia de Porto Alegre y de Raul Pont. Pero, nosotros queríamos trabajar con la ciudadanía en la gestión de todo lo que es la administración. Porque el presupuesto es una herramienta basicamente para viabilizar los proyectos, priorizar obras y demás. (...) todavía en todas las sociedades de latino américa y de Europa, los actores son simples votantes cada cuatro años y no son protagonistas de su propio destino. Nosotros, creimos en la necesidad de una organización social fuerte. Porque, puede haber presupuesto. Como en esto momento tenemos abundantes ingresos por el petróleo. Pero se invierte mal. (...) trabajamos mucho en la organización social, para crear un tejido, una organización flerte. Yo siempre dicho, puede haber dinero, mas si no hay organización social, no somos bien objetivos como gestores y administradores. Puede no haber dinero, pero se hai organización, puede hacer mejores beneficios para la comunidad y la sociedad, así que en virtude de este enfoque trabajamos primero en fonccion de la participación ciudadana”.

²⁴¹ Emprestamos o termo de Catherine Neveu, 2006.

amigos trabalhamos em um projeto mais municipal, que tinha um componente social, porque nós somos os mentalizadores de tudo isto [...]. Esta relação com os agentes externos ONGs e centros de investigação traziam elementos importantes. Yves [Cabannes], especialmente, conhecia esta experiência de Porto Alegre, a experiência de Villa El Salvador no Peru e ele transmitia, compartilhava seu ideal de que em Cotacachi, aplicar este exercício também pode ser uma qualificação do processo e da experiência. Então nos estimulou, porque estávamos em uma etapa de reflexão para estabelecer a experiência de participação cidadã.²⁴²

O processo de construção do modelo é permeado pela influência dos três atores mencionados. Para esta finalidade, ocorrem viagens de formação, seminários e consultorias. A sociedade civil se deslocou a Porto Alegre para uma viagem de formação, financiada pelo Unicef, como descreve Sevallos

se empreende uma etapa de investigação, capacitação, organização e participação em eventos como fóruns, para formular a metodologia do Orçamento Participativo, entre os mais destacados, quer dizer: i) capacitação em Porto Alegre – Brasil do 16 a 20 de julho de 2001 a convite do UNICEF qm que participam também outras municipalidades e conselhos provinciais, ii) Diálogo Internacional sobre a Gestão e Orçamentos Participativos Para a Equidade realizado em Quito, 14 a 16 de novembro de 2001 organizado pelo UNICEF, Diálogo 21 e AME, iii) Encontro Internacional Gestão Democrática Local e Orçamentos Participativos realizado em Cotacachi em 15, 16, e 17 de Maio de 2002 organizado pelo Centro Ciudad (SEBALLOS, s/d, 56, tradução nossa).²⁴³

O PGU-ALC, instalado em Quito, esteve presente no processo de construção dos dispositivos de governança participativa desde os primeiros anos da AUCC.²⁴⁴ Nas palavras de Jaime Vásconez, que participou do PGU-ALC e foi presidente do CIGU:

²⁴² Entrevista realizada com Auki Tituaña, *ibid.* Con Raúl [Pont] conversamos sobre las experiencias nuestras [...]. Siempre lideré yo este proceso sin acaparar los espacios, como te decía, mi compromiso era, y mi consciencia, de compartir esta responsabilidad del manejo de la sociedad y del poder político [...] nosotros con Gerard Burgwal y Rodica Meyers y nuestros amigos trabajamos en un proyecto más municipal, que tenía un componente social, porque nosotros somos los mentalizadores de todo esto [...] esta relación con agentes externos, ONGs o centros de investigación aportaban con elementos importantes. Yves [Cabannes], especialmente, esta experiencia de Porto Alegre la conocía, la experiencia de Villa El Salvador en Peru y el transmitía, compartía su ideal que en Cotacachi aplicar este ejercicio también puede ser una cualificación del proceso y del experiencia. Entonces a nosotros nos estimuló [...] porque estávamos en una etapa de reflexión de establecer la experiencia de participación ciudadana.”

²⁴³ Tradução do original “se emprende una etapa de investigación, capacitación, organización y participación en eventos como foros, en aras de formular la metodología del Presupuesto Participativo, entre los más destacados, a decir: i) capacitación en Porto Alegre – Brasil del 16 al 20 de julio del 2001 invitados por UNICEF en el cual participan también otras Municipalidades y Consejos Provinciales, ii) Diálogo Internacional Sobre Gestión y Presupuestos Participativos Para la Equidad realizado en Quito 14,15 y 16 de noviembre del 2001 organizado por UNICEF, Diálogo 21 y AME, iii) Encuentro Internacional Gestión Democrática Local y Presupuestos Participativos realizado en Cotacachi el 15, 16, y 17 de Mayo del 2002 organizado por el Centro Ciudad”.

²⁴⁴ No Apêndice E encontra-se uma foto tirada de uma reunião da AUCC em 2012.

Nós acompanhamos esse processo quase, quase desde o início, quando estávamos no Programa de Gestão Urbana, que tinha aqui sua oficina regional. Houve um debate que se convinha ou não apoiar um município tão pequeno, tão frágil, tão aparentemente ausente de perspectivas e estratégias ou se era uma perda de tempo. Nós começamos fazendo um apoio muito pontual a uma part do que foi experimentado na Assembleia de Unidade Cantonal [...]. Nós concretamente os apoiamos a facilitar a participação das crianças e essa foi a porta de entrada [...] em 98, 99.²⁴⁵

A ação com a inclusão da participação das crianças gerou frutos internacionais. Em 1998 uma criança de Cotacachi, Zayra Badahona, viajou ao Japão para representar o município num evento internacional. O OP de Cotacachi passou a envolver diversos grupos e setores na participação, como as crianças, as mulheres, os indígenas, provenientes de zonas rurais e urbanas.

O PGU-ALC já vinha operando na construção de redes e intercâmbios em matéria de OP e desempenhou um papel relevante na formação, como já foi apresentado na seção anterior com o caso de Villa El Salvador. Em 2001, um Encontro Internacional sobre o OP ocorreu em Cotacachi, que reuniu especialistas de Porto Alegre, como seu coordenador na época, Luciano Brunet, com outros municípios, e no qual cerca de 40 autoridades locais assinam uma carta de compromissos para promover o OP (UN – Habitat, 2009, 23). A cooperação alemã estava envolvida no processo, sobretudo com ajuda à formação técnica e produção de material como manuais e guias informativos sobre o OP.

No elã destas relações entre sociedade civil, sociedade política e cooperação internacional surge o OP em Cotacachi. A assistência técnica internacional foi importante para desenvolver o modelo e a proximidade com o PGU e agências de cooperação contribuíram para lançar a experiência internacionalmente. Jaime Vásconez descreve o processo da seguinte forma

²⁴⁵ Entrevista realizada com Jaime Vásconez, *ibid.* Tradução do original “nosotros acompañamos ese proceso quasi, quasi, desde el inicio, quando estávamos en el Programa de Gestion Urbana, que tenia acá su oficina regional. Huvo un debate se convenia o no apoyar un municipio tan pequeno, tan débil, tan aparentemente falto de perspectivas y de estrategias o si era una perdida de tiempo. Nosotros empenzamos haciendo un apoyo muy puntual a una parte de lo que fue el inicial experimento de la Asamblea de Unidad Cantonal [...]. Nosotros los apoyamos concretamente a facilitar la participación de los niños y las niñas, esa fu ela puerta de entrada [...] en 98, 99.”

a luta de Auki foi verdadeiramente incrível, porque uma cidade com esta dimensão dificilmente pode ter peso no contexto internacional e chegou a dar uma hierarquia e força extraordinária. E ademais [...], com uma visão muito contemporânea, uma visão da realidade muito interessante. Então dois ou três anos mais tarde, parece que para o 2000 decidiram implementar o Orçamento Participativo.²⁴⁶

Os feitos e o destaque internacional fizeram com que o prefeito da época viajasse muito, pois recebia convites de diversas partes. Da mesma forma ocorria o contrário, Cotacachi acolhia muitos visitantes de outros países.²⁴⁷ Este pequeno município coordenou um Projeto Comum importante, no âmbito da Rede – 9 do programa URB-AL, que se intitulava “Impactos dos Orçamentos Participativos em cidades multiétnicas e pluriculturais” e tinha como parceiros na América Latina, os municípios de Azores (Equador), Samaniego (Colômbia)²⁴⁸ e o CIGU, como membro externo, e na Europa os municípios de Anderlecht (Bélgica), Pont de Calaix (França) e o Periferia (Bélgica), como sócio externo. O reconhecimento internacional do OP em Cotacachi a partir dos resultados obtidos no início do processo foram surpreendentes. Com efeito, tratava-se de uma cidade pequena do Equador, com poucos recursos, e isto não impediu que a mesma concorresse com grandes municípios obtendo diversos prêmios internacionais de prestígio.

6.2.3. A constitucionalização do OP: a transferência em escala nacional no Equador

Cotacachi, bem como outras experiências de sucesso com o OP, serviu para inspirar a transferência em escala no Equador. O processo iniciou com a reforma constituinte, impulsionada pelo Presidente Rafael Correa desde sua campanha em 2006, e que teve seu primeiro produto a promulgação da nova Constituição de 2008 no país. O OP tornou-se no Equador um dispositivo normativo constitucional. Trata-se do primeiro caso no mundo de constitucionalização do OP. O Título IV da Constituição de 2008, que trata da “Participación

²⁴⁶ Entrevista realizada com Jaime Vasconez, *ibid.* Tradução realizada pelo autor do original “la lucha de Auki fue verdaderamente increíble, porque una ciudad de esta dimensión dificilmente puede tener peso en el contexto internacional y el logro a dar una hierarquia y una fuerza extraordinária. Y además [...], con una visión muy contemporânea, una visión de la realidad muy interesante. Entonces dos o três años mas tarde, parece que para el 2000 decidieron implementar el Presupuesto Participativo”.

²⁴⁷ Entrevista realizada com Auki Tituaña, *ibid.*

²⁴⁸ O documento oficial do Projeto inclui o município de Samaniego no projeto, mas este não é incluído nos estudos de caso, onde aparece Rosário (Argentina). Há evidências de que o município colombiano tenha sido substituído pelo argentino no projeto.

y Organización del Poder”, em sua terceira seção sobre a “Participación en los diferentes niveles de gobierno”, no artigo 100, prescreve que

Em todos os níveis de governo se conformaram instâncias de participação integradas por autoridades eleitas, representantes do regime dependente e representantes da sociedade em âmbito territorial de cada nível de governo, que funcionarão regidas por princípios democráticos. A participação nestas instâncias se exerce para : 1. Elaborar planos e políticas nacionais, locais e setoriais entre os governos e a cidadania. 2. Melhorar a qualidade do investimento público e definir as agendas de desenvolvimento. **3. Elaborar orçamentos participativos dos governos** [grifo nosso]. 4 Fortalecer a democracia com mecanismos permanentes de transparência, prestação de contas e controle social. 5. Promover a formação cidadã e impulsionar processos de comunicação. Para o exercício desta participação se organizarão audiências públicas, fiscalizações, assembleias, conselhos populares, conselhos consultivos, observatórios e as demais instâncias que promovam a cidadania (EQUADOR, 2008, *passim*, tradução nossa).²⁴⁹

O dispositivo que torna constitucional a participação cidadã, em geral, e o OP, em particular, é complementado pela “*Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social*”, sancionada em 2010, que assegura os direitos de participação e define as formas de seu exercício no país. O título VII da lei intitula-se “*De los Presupuestos Participativos*”, que do artigo 66 ao 71 define o OP, suas características, sua articulação com os planos de desenvolvimento, os procedimentos para sua elaboração e seu caráter obrigatório. O artigo 71, em particular, intitulado “Obrigatoriedade do Orçamento Participativo”²⁵⁰ afirma que

É dever de todos os níveis de governo formular os orçamentos anuais articulados aos planos de desenvolvimento no marco de uma convocação aberta à participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil; outrossim, estão obrigados a oferecer informações e prestar contas dos resultados da execução orçamentária. O descumprimento dessas disposições irá gerar responsabilidades de caráter político e administrativo (EQUADOR, 2010, p. 34)²⁵¹

²⁴⁹ Constituição da República do Equador. Tradução realizada do original “En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para: 1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía. 2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo. 3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos. 4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social. 5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía”(EQUADOR, 2008, grifo nosso).

²⁵⁰ Tradução realizada pelo autor do original “obligatoriedad del presupuesto participativo”.

²⁵¹ Tradução realizada do original “Es deber de todos los niveles de gobierno formular los presupuestos anuales articulados a los planes de desarrollo en el marco de una convocatoria abierta a la participación de la ciudadanía

O dispositivo normativo de caráter vinculante torna o OP obrigatório para todos os municípios e ainda prevê sanções de caráter político e administrativo para aqueles que não aplicarem a lei. O efeito imediato previsto após a criação desta norma é uma difusão massiva do OP no Equador, cujas consequências a longo prazo somente poderão ser avaliadas em alguns anos.

Conclusão

As dinâmicas que produzem a difusão do OP nos Andes são diversas e operam numa imbricação estreita entre planos local, nacional e internacional. A justaposição de Villa El Salvador e Cotacachi faz notar um conjunto de semelhanças, ainda que seus contextos sejam completamente diferentes. Ambas são representativas de casos de uma primeira geração de transferências de OP nos Andes, que se tornam internacionalmente célebres por suas experiências. O objetivo deste capítulo foi reconstruir a trajetória da difusão, de modo que fosse possível mostrar este complexo movimento e interações entre indivíduos, instituições domésticas e internacionais no processo de adoção do OP em nível local e sua transferência em escala nacional.

Ambas as cidades de Villa El Salvador e Cotacachi contavam com uma forma de “cultura participativa” antes da implementação do OP. No caso da primeira com a experiência acumulada durante os anos de autogestão, ao passo que na segunda as *Mingas* e a AUCC também propiciaram esta característica. Os processos de transferência do OP em ambos municípios são permeados por muitos atores. Em Villa El Salvador, Michel Azcueta avança o tema da participação, e Martin Pumar adota o OP, inspirando-se na experiência de Porto Alegre, sendo desta forma um ator crucial no processo. ONGs como DESCO auxiliam o processo de Villa El Salvador. No caso de Cotacachi, Auki Tituaña é importante para a transferência do modelo e a mobilização da sociedade civil é fundamental. Efetivamente mostrado ao longo do capítulo, há uma reivindicação de parte da sociedade civil organizada que participa da Asamblea de Unidad Cantonal. A combinação de vontade política, por um

y de las organizaciones de la sociedad civil; asimismo, están obligadas a brindar información y rendir cuentas de los resultados de la ejecución presupuestaria. El incumplimiento de estas disposiciones generará responsabilidades de carácter político y administrativo”

lado, e pressão social, por outro, são complementares no processo. Podemos classificar as autoridades locais como “puxadores” do OP para as suas cidades.

Em ambos os casos a adoção é mediada pelo PGU-ALC. As entrevistas mostram a ação de Yves Cabannes na orientação das autoridades locais e também na promoção de conexões entre indivíduos e instituições latino-americanas, que irão trocar experiências, por meio do apoio de eventos. O coordenador do PGU-ALC exerce portanto a atividade de “embaixador do OP”. Por seu turno, no caso da transferência em escala nacional no Peru, o ex-prefeito de Ilo, J. Becerra, ao migrar de uma instituição local para uma instituição nacional parece favorecer a criação da lei, desempenhando também o papel de “embaixador do OP”. A circulação internacional e interna nos diferentes níveis do Estado (local/nacional) de indivíduos é um mecanismo que está presente no Peru facilitando a transferência em escala nacional, por meio da adoção da lei sobre o OP.

A transferência em escala nacional se beneficia de um mecanismo de substituição dos quadros no governo nacional, após a queda de Fujimori. Abre-se a possibilidade de introduzir inovações políticas em um contexto de “trauma” em relação ao governo após os problemas de corrupção. O Equador também apresenta este mecanismo de fundo relacionado à mudança política no Estado, uma vez que o OP se torna lei e se constitucionaliza após seu processo constituinte.

A organização de eventos ocorre em ambos os casos estudados. Os eventos são importantes na medida em que as relações travadas junto aos municípios facilitam o intercâmbio entre as diversas ideias e tecnologias de governança participativa presentes na América Latina, naqueles momentos, e servem para dar legitimidade ao OP. No caso peruano foi rastreado inclusive um importante evento no movimento de transferência em escala nacional, no qual a ONG Foro Ciudades por la Vida foi crucial para organizar o evento que agrega as vozes e forças que deram impulso à criação da lei nacional. As instituições do Estado e internacionais são centrais. O Ministério de Economia e Finanças no Peru que produziu o modelo de aplicação do OP para o país e desenhou suas formas de articulação com os níveis de planejamento. Já no Equador, a cooperação internacional em Cotacachi contribuiu para a elaboração de seu desenho.

O mecanismo de indução, por meio de lei nacional, intensificou a adoção do OP nesta região. A lei entrada em vigor no Peru produziu mais de 1800 experiências. No Equador, que já contava com um certo número de experiências consolidadas em 2009,²⁵² com a

²⁵² Em um relatório da UN-Habitat de 2009 contam-se cerca de 30 experiências nesta data (UN-Habitat, 2009, p. 25).

promulgação da lei, todos os municípios deverão adotá-lo. Com este mecanismo institucionalizado a região andina passa a ser, muito provavelmente, aquela em que se encontra a maior concentração de experiências no mundo. O grande desafio é, diante de um número tão elevado de experiências situadas num contexto geográfico permeado pela Cordilheira dos Andes, controlar a qualidade e o bom funcionamento das mesmas.

Capítulo VII

Plantando no deserto: A difusão na África Subsaariana entre cooperação internacional e desenvolvimento dos territórios

Chegamos a um ponto de não retorno na expansão dos Orçamentos Participativos na África

Yves Cabannes ²⁵³

Introdução

Ao chegar na África, o OP já estava numa etapa avançada de seu processo de circulação internacional. É possível colocar como primeiro marco da introdução do OP na África a Cúpula do Africités, o grande encontro das autoridades locais na região, realizada em Yaoundé nos Camarões em 2003. Naquele momento, já haviam transcorrido 14 anos desde o início da experiência em Porto Alegre e sete anos do prêmio da ONU que consagrou o OP como “Melhor Prática”, bem como o FSM caminhava para sua quarta edição. Além disso, em 2003, a Rede – 9 do programa URB-AL da União Europeia havia sido aprovada e suas atividades estavam para ser iniciadas no ano seguinte. Quando o dispositivo chegou ao continente africano, o OP já havia sido legitimado e reconhecido pelo mundo, encontrando-se no processo de internacionalização precisamente na fase que denominamos de transbordamento e no movimento de difusão massiva, como descrito no Capítulo V.

²⁵³ Intervenção no Africités em Dacar em dezembro de 2012.

A Cúpula do Africités ocorre trienalmente e reúne amplo número de autoridades locais da região, contando também com a presença de autoridades de outros continentes. Na sétima edição do evento, em 2012 em Dacar, no Senegal, as experiências de OP haviam aumentado surpreendentemente. No arco de cerca de uma década, das poucas práticas implantadas na Conferência de Yaoundé em 2003, contavam-se 162 duas experiências ativas de OP. Mais: países como Camarões, Madagascar, Moçambique e Senegal desenvolviam projetos para ampliar significativamente o OP em seus governos locais, com a previsão de expandi-lo, em curto prazo, para centenas de seus municípios.²⁵⁴ A perspectiva declarada no Africités em 2012 era multiplicar este número por seis em dez anos.

A África é um continente politicamente instável e institucionalmente frágil, em que as democracias são poucas e ainda enfrentam dificuldades para se consolidar. Um de nossos entrevistados definiu a tentativa de implementar o OP na região do norte da África como a ação de plantar num “deserto democrático”. A expressão pode ser utilizada igualmente para o contexto da África Subsaariana. Com efeito, o último governo do Senegal foi fortemente acusado de corrupção; em 2009 um golpe de Estado levou um regime autoritário ao poder no Madagascar e três anos mais tarde um grupo de guerrilheiros tomou de assalto a região do Kivu do Norte na República Democrática do Congo, o que fragilizou a legitimidade do governo eleito. Em todos estes países há experiências fortes de OP, com casos emblemáticos ou premiados internacionalmente. A despeito desta situação de instabilidade no vértice do governo, os OPs mantiveram-se nos contextos subnacionais.

O processo de apropriação do OP no continente foi heterogêneo. Os países adotaram modelos diferenciados. Um conjunto de casos integrou as Tecnologias da Informação e Comunicação. Surgiram híbridos, sobretudo na África anglófona (SHALL, 2005; SINTOMER; HERZBERG; ALLEGRETTI, 2010; PORTO DE OLIVEIRA, 2013). O legado histórico, político e administrativo contribuiu para esta diversidade. A apropriação pela África francófona foi intensa (KANOUTÉ, 2013), ao passo que a África lusófona um pouco mais tímida (DIAS, 2013).

A difusão do OP na África Subsaariana apresenta uma dinâmica que se caracteriza por um movimento que envolve uma presença fundamental de operadores externos, indivíduos e instituições internacionais. A onda de adoção é permeada pela ação de um conjunto de indivíduos ligados ao movimento municipalista internacional, em geral, e de sua ramificação na África, em particular. Em seguida, a participação de especialistas em matéria de OP,

²⁵⁴ O Madagascar, por exemplo, se aspira expandir os OPs para 300 municípios.

radicados em instituições, como ONGs regionais, que aceleram a disseminação da experiência no continente. A cooperação internacional, por fim, por meio de agências de cooperação de Estados e de Organizações Internacionais, financia projetos, promove o OP, organiza e oferece formação para quadros da região, facilitando e induzindo processos de adoção do dispositivo.

Um grupo de indivíduos semeou a experiência no continente no início dos anos 2000, sobretudo na participação de grandes encontros como o Africités. A vertiginosa expansão do OP ocorreu, todavia, graças à ação de instituições internacionais e de um conjunto de catalisadores regionais. As transferências no continente africano apresentam diversas peculiaridades em relação às experiências latino-americanas. As diferenças não são somente em termos institucionais ou da sociedade civil, mas sobretudo no que diz respeito a atores e processos de transferência, como veremos ao longo do capítulo.

A difusão na África representa uma etapa crucial no processo de circulação internacional, pois o OP não somente tem ampla repercussão no continente, mas há uma tendência de aumento sem precedentes do dispositivo na região. Este processo está inserido numa segunda geração da expansão dos OPs, que emerge em seguida às experiências latino-americanas e europeias e é concomitante à proliferação da política de governança participativa na Ásia.

Este capítulo tem dupla proposta: ser monográfico e analítico. É monográfico por descrever o processo da difusão do OP na África Subsaariana, cujas pesquisas ainda são escassas na literatura internacional. Também é analítico por reconstruir o processo de difusão internacional do OP na região, a partir de 2003, estendendo-se até 2012, seguindo uma apresentação do movimento regional, para então passar a casos ilustrativos de movimentos pontuais de transferência, respectivamente na África do Sul, Madagascar, Moçambique. Os casos foram selecionados de modo a ilustrar o processo de transferência na África lusófona, francófona e anglófona. O capítulo está dividido em duas seções, a primeira trata da difusão regional e a segunda das transferências pontuais.

7.1. A difusão regional do OP na África Subsaariana:

Tu tens que plantar durante um tempo,
é um deserto democrático²⁵⁵

Um consultor internacional

O Orçamento Participativo é algo divino

Yvette Ayiss, Prefeita de Yaoundé - 5

O OP está atualmente distribuído em cidades de muitos países da África, com diversas estruturas administrativas e legado colonial.²⁵⁶ Nesta seção, o processo de difusão regional foi traçado a partir de um conjunto de eventos que estimularam a difusão, instituições catalisadoras, ou seja, organizações que aceleraram a adoção do OP na região, e projetos de cooperação internacional.

7.1.1 O estado do OP na África Subsaariana

Há forte variação em termos de intensidade de OPs na África, como no mundo em geral. Existem muitas experiências que se proclamam OP, mas que, de fato, são meros processos consultivos no debate orçamentário. Os relatórios técnicos sobre a região da África Subsaariana (SINTOMER; HERZBERG; ALLEGRETTI, 2010; SHAW, 2008), as intervenções de especialistas locais em eventos internacionais e as entrevistas apontam para a existência de um foco de práticas avançadas, um outro de práticas em desenvolvimento e, ainda, um terceiro conjunto de experimentos limitados em matéria de OP. As experiências avançadas estão presentes nos Camarões, Madagascar, Senegal e, em menor escala, em Moçambique, com os desenvolvimentos recentes na cidade de Maputo e a experiência pioneira de Dondo.

A África francófona foi muito receptiva à implementação do OP, sendo que em alguns países o aumento do dispositivo é exponencial. No Senegal, a título ilustrativo, foi proposta a

²⁵⁵ Excerto de entrevista realizada com um consultor internacional a propósito dos OPs no norte da África.

²⁵⁶ Dois estudos produzidos pelo GTZ e pelo Banco Mundial, respectivamente, fizeram um levantamento e resumo do OP na região da África (Sintomer, Herzberg e Allegretti, 2012; Shall, 2005)

criação de uma lei nacional para os OPs. O *Quotidien d'Information Générale le Matin* em 28 de abril de 2012 publicou uma declaração do Ministro das Coletividades Locais e da Descentralização no Senegal, Aliou Sow, que dizia o seguinte: “o Orçamento Participativo é uma opção de governo”.²⁵⁷ Esta iniciativa foi contida, uma vez que especialistas sugeriram que poderia ser um passo muito grande e que o país ainda não estava preparado para expandir em massa os OPs e assegurar sua qualidade.²⁵⁸ O Madagascar, após o êxito com a prática a partir de um projeto-piloto promovido pelo Banco Mundial de implementação do OP em nove municípios, também aspira expandir para centenas de coletividades territoriais as experiências de OP.²⁵⁹ Paralelamente, encontram-se experiências emergentes e tentativas de implementação em outros países em que missões de treinamento foram realizadas, como na Mauritânia, no Mali e em Burkina Faso.

Na África lusófona, o OP se alastra timidamente, com experiências sobretudo no Moçambique e no Cabo Verde. Neste último, a Associação portuguesa In Loco desempenhou um papel relevante na formação técnica de quadros e no desenvolvimento de modelos de OP em um pequeno conjunto de municípios, com apoio do Fundo para a Boa Governança da ONU (SINTOMER; HERZBERG; ALLEGRETTI, 2012, p. 49). Já em Moçambique diversos municípios têm implementado, com certas dificuldades, formas de OP e governança participativa, em geral, após a experiência pioneira de Dondo no final dos anos 1990. De acordo com Nguenha ([s/d], p. 9), em 2001, cinco municípios (Cuamba, Montepuez, Metangula, Mocímboa da Praia e Ilha de Moçambique) iniciaram experiências de OP com apoio da Cooperação Suíça, mas entraram num movimento de refluxo, uma vez que o apoio internacional cessou.

A África também é um palco de inovações associadas ao OP. O Banco Mundial, por exemplo, tem investido recursos e energia em projetos-piloto de OP com uso de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). Um dos mais expressivos é o caso do Sul do Kivu na República Democrática do Congo.²⁶⁰ A combinação entre tecnologia e governança participativa ocorre também nos Camarões e no Quênia, tendo criado um circuito interno de transferências, especialmente entre Yaoundé 6 e Nairóbi. O dispositivo implementado na capital do Quênia por meio da National Taxpayers Association, inspirou-se na experiência

²⁵⁷ Tradução realizada pelo autor do original “le budget participatif est une option de gouvernement”.

²⁵⁸ Entrevista com especialista realizada em Dacar em 2012.

²⁵⁹ Intervenções da delegação Malgaxe no Africités e entrevistas realizadas em Dacar em 2012.

²⁶⁰ Entrevistas realizadas em Dacar em 2012. Ver igualmente, Banco Mundial:

<http://www.worldbank.org/en/news/2012/09/10/participatory-budgeting-an-experience-in-good-governance>. Consultado em outubro de 2013.

camaronesa, além de contar com o auxílio técnico da ASSOAL Pour le Développement Local.²⁶¹ Trata-se de um movimento de transferências internas e circulação de consultores. Há também projetos-piloto do Banco Mundial que são orientados pela construção do OP enquanto caminho para a modernização da estrutura de governança local nos municípios, como é o caso de Maputo e de comunidades rurais com recente descoberta de recursos minerais, como diversas coletividades no Madagascar.²⁶²

As experiências da África anglófona são particulares, em função de seu legado histórico e das estruturas político administrativas. Com exceção de poucos casos, como Makhado na África do Sul, que o OP adotou emulando o modelo de Porto Alegre, os países anglófonos implementaram processos de planejamento participativo e participação na discussão orçamentária, constituindo experiências híbridas (SINTOMER, HERZBERG E ALLEGRETTI, 2012; SHALL, 2005).

7.1.2. O Africités como porta de entrada

Não é uma questão de importação de modelo, é fazer participar o cidadão [...] este instrumento começou efetivamente no Brasil [...], [mas] o princípio geral da participação das populações é um princípio universal. não é [a importação] um modelo enquanto tal [...] é a implementação do princípio enquanto modelo²⁶³

Jean Pierre Elong M'Bassi (2009)²⁶⁴
(Secretário Geral da CGLUA)

O encontro do Africités foi um espaço importante para a disseminação do OP, entre outras políticas públicas, na região. O evento é essencialmente um encontro regional de autoridades locais,²⁶⁵ mas seu caminho se cruza com outros eventos de porte global como o

²⁶¹ Intervenção de Hellen Nyawaira Muchunu (Coordenadora Regional da NTA) no Africités em Dacar em 2012; entrevista com Jules Dumas (ASSOAL), realizada em Dacar, 2012.

²⁶² Entrevistas realizadas em Dacar em dezembro de 2012.

²⁶³ Tradução realizada pelo autor do original “C’est pas une question d’importation de modèle, c’est faire participer le citoyen [...] cet outil là a effectivement démarré au Brésil [...], [mais] le principe générale de la participation des populations est un principe universel. Ce n’est pas un modèle en tant que tel [...] c’est la mise en place de ce principe en tant que modèle”.

²⁶⁴ Entrevista realizada com Jean Pierre Elong Mbassy, Belém, 2009.

²⁶⁵ O Africités não é destinado exclusivamente às autoridades locais, mas também agrega também expressões políticas diversas, como ministros, representantes de associações da sociedade civil, quadros de Organizações

Fórum Urbano Mundial, já mencionado. A primeira edição do Africités ocorreu em 1997 e é realizado a cada três anos. Com o surgimento do braço regional da CGLU na África (CGLUA), o Africités passou a se ampliar progressivamente. O Africités é um portal de entrada do OP na região africana.²⁶⁶ O encontro realizado em Yaoundé, em 2003, de acordo com Jean Pierre Elong M'Bassi, secretário-geral da CGLUA,²⁶⁷ é ponto de referência inicial para o processo de difusão do OP, em suas palavras: “foi nesta ocasião que jovens prefeitos africanos, aspirando criar laços mais próximos com a sociedade, decidiram adotar o OP”.²⁶⁸ Há uma ligação entre a Cúpula africana e o Fórum Urbano Mundial (FUM). Em 2004 na edição de Barcelona “uma rede de acadêmicos, ONGs e municípios” realizou uma sessão sobre o tema do OP.²⁶⁹ O FUM é realizado pela ONU-Habitat e tem por objetivo manter constante o debate sobre os temas de interesse das coletividades territoriais que são prioridades da agenda da ONU-Habitat. Vale lembrar que 2004 foi um ano intenso para as ações internacionais em relação ao OP. Em Barcelona não ocorreu somente o FUM, mas também o encontro do FAL, que nesse ano se deslocou de Porto Alegre e do Fórum Social Mundial, como descrito no Capítulo IV. O FAL contou neste ano com participantes do Benim, Costa do Marfim e Tanzânia.

Diferentemente dos encontros Habitat I (Vancouver, 1976) e II (Istambul, 1996), o FUM abre-se a eventos propostos pelos parceiros desta agência da ONU, sejam estes PNGs, organizações comunitárias, pesquisadores ou, até mesmo, empresas (SINTOMER; HERZBERG; ALLEGRETTI, 2012, p. 46). O OP ganhou maior espaço em 2006, quando ocorreram sessões de formação e sensibilização, neste encontro houve a participação de representantes da África. Muitas vezes, no Africités, bem como nos FUMs, os organizadores são os mesmos, de acordo com Sintomer, Herzberg e Allegretti (2012, p. 46).

Na edição de 2003 do Africités, ocorreram diversas mesas sobre OP. Como convidados especiais da América Latina compareceram ao encontro, membros de uma delegação de Caxias do Sul, Brasil, e Montevideú, Uruguai, que apresentaram suas

Internacionais, jornalistas, acadêmicos e o setor privado

²⁶⁶ Ainda que existissem redes operando no continente e experiências pontuais de OP, sustentadas pela cooperação internacional.

²⁶⁷ A CGLUA é uma associação de governos subnacionais, criada com o objetivo de servir como porta-voz dos governos locais africanos na defesa de seus interesses. Sua criação ocorre no início da década de 2000 a partir da fusão de três associações de coletividades locais, respectivamente, a African Union of Local Authorities (AULA), a Union des Villes Africaines (UVA) e a seção africana da organização lusófona de autoridades locais, a União de Cidades e capitais Lusoafroasiática (UCCLA). A CGLUA, Ver <http://www.localafrica.org/pages/content/?language=FR&Id=24>.

²⁶⁸ Entrevista realizada em Belém em janeiro de 2009.

²⁶⁹ Olívio Dutra (PT), que implementou o OP em Porto Alegre esteve presente no FUM em Barcelona, na época era o Ministro das cidades no Brasil.

experiências de OP. A estas experiências agregaram-se representantes de Saint-Denis, França, e Nguediana, Senegal.²⁷⁰ Neste momento, já havia um conjunto de experiências de participação na África Subsaariana, desenvolvidas em coletividades territoriais como, por exemplo, em Fissel, Senegal, e Dondo, Moçambique. Este último município implementou, em 1999, um modelo de planificação participativa, com apoio da Cooperação Austríaca, que chegou a se tornar uma referência nacional e internacional (NGUENHA, 2009). Trata-se, em alguma medida, de processos autônomos de participação, que não têm muito contato com outras experiências no mundo, mas apenas com ONGs locais que desenvolvem a parte técnica do modelo de OP.

As cúpulas do Africités, da mesma forma que os outros espaços tais como o FAL, tornaram-se espaços em que se organizam articulações transnacionais, constroem-se agendas, são exercidas pressões políticas e legitimam-se práticas, ideias e soluções para a ação pública (PORTO DE OLIVEIRA, 2011). Nestes espaços as relações internacionais das cidades se adensam e os rumos da ação pública transnacional se definem.

Ao longo do tempo, foi-se construindo a imagem do OP e foram divulgados seus resultados positivos a partir de casos pontuais. As práticas de sucesso têm mais destaque. É importante notar o sucesso que o OP teve nas diversas mesas durante o Africités em 2012, contando com mais de uma centena de expectadores na mesa principal.²⁷¹ Nos documentos de apresentação da cúpula africana o OP é considerado como a “boa prática” e a política pública que mais se disseminou na África (AFRICITÉS, 2012).

A legitimação das experiências ocorre de maneira mais visível por meio da atribuição de distinções de “boas práticas”, como ocorre desde o Africités em 2009. Existe um processo de avaliação de especialistas para atribuir a distinção. Além de atrair a atenção para experiências pouco conhecidas, há uma orientação para o caminho que as demais práticas novas ou em andamento podem seguir.

²⁷⁰ Nota publicada pelo Africités, disponível em: <http://www.africites.org/sites/default/files/docutheque/budget.pdf>. Consultado em outubro de 2013.

²⁷¹ Fonte: observação participante.

Cidade/País	Elementos da Evolução do OP no Africités	Data
Windhoek/Namíbia	Declaração de Victoria Falls: assinatura e compromisso.	2000
Yaoundé/Camarões	Sessão organizada pelo PGU-ALC, junto à Assoal e MDP; Intervenção de representantes das experiências de: Caxias do Sul (Brasil); Montevideú (Uruguai); Saint-Denis (França); Senegal (Nguediana). Primeira carta de cooperação para o OP na África.	2003
Nairóbi/Quênia	Participação de mais de 100 pessoas nas sessões de OP; Presença dos prefeitos de: Dondo (Moçambique); Matam (Senegal); Batcham (Camarões); Mutokol (Zimbábue).	2006
Marraqueche/Marrocos	Intervenções não identificadas. Premiação: Antananarivo – 6 (Madagascar)	2009
Dakar/Senegal	Diversas sessões sobre OP: CGLU Afrique –Budgets Participatifs Sessão sobre a participação dos habitantes e cidadania promovida pela Slum Dweller international/Budget Participatif ²⁷² Lançamento Observatório Internacional da Democracia Participativa na África; ²⁷³ Sessão sobre as TICs promovida pelo Banco Mundial; Intervenção de representantes das experiências de: Dondo (Moçambique); Guarulhos e Porto Alegre (Brasil); Ampassi Nahampoana (Madagascar); Yaoundé - 5 e Yaoundé – 6 (Camarões); Rufisque Est (Senegal) Lançamento da Carta Africana de Participação Cidadã; Acordo de cooperação em matéria de OP entre uma cidade latino-americana e africana (Porto Alegre e Yaoundé-5); Premiação: Ampassy Nahampoana (Madagascar)	2012

Quadro 7.1: Evolução das atividades relacionadas ao OP no Africités.²⁷⁴

Se o encontro em Yaoundé se consagra como um primeiro marco no processo de difusão do OP na África, um outro marco pode ser identificado dez anos mais tarde em Dakar, no Senegal, com a VI Cúpula Africités, realizada em 2012, no qual as experiências já passavam a primeira centena e a perspectiva apresentada no evento era de aumentar para 300

²⁷² A principal mesa sobre OP contou entre 150 e 200 participantes.

²⁷³ Conta com a participação de 155 participantes da Europa, Estados Unidos, América Latina e África, fonte: OIDPA.

²⁷⁴ Fonte: Elaboração própria com base nas informações coletadas por meio de pesquisa de campo, análise de documentos e complementadas a partir de Sintomer, Herzberg e Allegretti (2012).

coletividades locais em 40 países africanos nos três anos seguintes (Africités, 2012, p. 10). É possível observar um incremento em termos de intervenções e de sessões a respeito do OP. Se no evento na Namíbia, apresentou-se apenas um elemento importante, a Declaração de Victoria Falls, com o passar das edições, incluiu-se um prêmio de “boa prática”, e diversificaram-se as sessões, dentre as quais, no encontro do Senegal, destacou-se a sessão organizada pelo Banco Mundial sobre o OP e as TICs. Houve uma aproximação entre América Latina e África, com um acordo de cooperação internacional firmado entre duas municipalidades. As experiências europeias eclipsam neste ano, mas representantes do OIDP de Barcelona estiveram presentes no evento. A grande novidade foi o lançamento do Observatório Internacional da Democracia Participativa na África.

Eventos inter-regionais também contribuíram para o rápido processo de difusão. Um grande encontro foi organizado pelo Municipal Development Partnership, com apoio do Banco Mundial e outras instituições financiadoras, em 2008 na região de Durban, já mencionado no Capítulo V. O evento em Durban é um marco no processo. Neste momento encontram-se juntos, além dos especialistas que formam o núcleo do OP no FUM e no Africités, atores regionais da América Latina, Europa e Ásia. O evento oferece formação e capacitação a diversos quadros da África. Há presença dos especialistas da América Latina, sobretudo do CIGU e de Belo Horizonte. O evento aproximou experiências e especialistas de diversas regiões do mundo, fortalecendo conexões transnacionais outrora inusitadas. Em diversas de nossas entrevistas com quadros técnicos e políticos de diversas cidades foi mencionado o evento de Durban, como por exemplo, em Cotacachi, Equador, em Maputo, Moçambique, e em Belo Horizonte, Brasil.²⁷⁵ Uma de nossas entrevistadas em Belo Horizonte descreve o processo de aproximação com a África da seguinte maneira:

Eu conheço no Fórum Social Mundial o Jorge Matovu, que talvez seja um nome que já tenha surgido, [...] a gente se conheceu talvez em 2008, no Fórum Social Mundial em Porto Alegre. Belo Horizonte já era conhecida por sua importância e como você citou, e aí num projeto que tinha a participação também do Banco Mundial, a ideia era estabelecer uma rede africana de Orçamento Participativo, então eu fui um pouco também para compartilhar a experiência da rede Brasileira e colaborar com a estruturação da rede Africana de Orçamento Participativo [...] Então a gente foi, esse seminário foi em Durban, talvez em 2008 ou 2009, [...] foi um espaço também muito importante para estabelecer projeto de cooperação. Novamente a cidade de Belo Horizonte com outras cidades aí já no mundo. Maputo surge neste momento, num

²⁷⁵ Uma parte das pessoas entrevistadas, quadros técnicos e políticos de cidades na África do Sul, Brasil, Equador, Madagascar, Moçambique, Portugal e Senegal, participaram do evento.

projeto de cooperação internacional bilateral entre Belo Horizonte e Maputo [...] como resultado desse projeto de cooperação a gente lança um guia, chamava guia Passo-a-passo do Orçamento Participativo [...] a ideia não era ter um modelinho, mas como reflexão para outros municípios que quisessem instituir o Orçamento Participativo, o que eles deviam é considerar ou refletir enfim, antes de iniciar os seus processos²⁷⁶

A diferença entre os Africités e o Workshop de Durban é que neste caso o evento é específico sobre o OP. A dimensão da formação técnica está presente neste encontro, tendo sido apresentados os primeiros resultados de parcerias sobre OP na África e criando novas cooperações transnacionais entre este continente e a América Latina, como o acordo realizado entre a prefeitura de Belo Horizonte e o município de Maputo para a transferência de conhecimento em matéria de OP e as relações estabelecidas com a RBOP.²⁷⁷ Este encontro marca a trajetória do OP na região, cria novas agendas de cooperação e mostra os caminhos para a participação e sua importância.

A assinatura de protocolos de cooperação, o envolvimento de novos parceiros e a legitimação de práticas são elementos que contribuem para o processo. Na África, os eventos principais foram as sucessivas edições do Africités e o workshop promovido pela MDP-ESA, com apoio do Banco Mundial e de outras instituições financiadoras. Todavia, um conjunto de eventos sub-regionais ou globais realizados no continente também ocorreram ao longo do processo, contribuindo para a difusão, em medidas diferentes. São exemplos a edição do FSM em Nairóbi e o FAL que o acompanhou, que serviram como propagador, considerando o porte do evento e sua proximidade com os ideais do OP.

²⁷⁶ Entrevista realizada com Ana Luiza Nabuco, Belo Horizonte, 2013.

²⁷⁷ Análise do Protocolo Oficial concedido pela Prefeitura de Belo Horizonte.

7.1.3. A cooperação internacional: construir as instituições a partir dos territórios

Para o representante do Banco Mundial, Victor Vergara, a definição de qualquer assistência técnica internacional começa com o critério da participação. Ele relatou que, na última terça-feira, esteve reunido com 15 ministros da África, falando de Porto Alegre e “sobre como o Orçamento Participativo é o início de uma forma de diálogo e de conhecimento que deve crescer”

Jornal do Comércio (1999)²⁷⁸

As Organizações Internacionais e as agências nacionais de cooperação internacional (como a alemã, suíça, espanhola, dinamarquesa e norueguesa) são os grandes financiadores da difusão internacional na África Subsaariana, seja por meio de suporte direto com projetos próprios, seja por financiamento de projetos em ONGs, sobretudo nos catalisadores regionais, seja, ainda, com a promoção de eventos.

A cooperação oriunda de agências de cooperação internacional (ACI) consiste no financiamento de algumas experiências de OP na região e oferece suporte aos eventos.²⁷⁹ Em certos casos OI e ACI se associam para realizar projetos comuns em matéria de OP, como no caso do projeto-piloto desenvolvido pelo Banco Mundial em parceria com a cooperação suíça a partir do programa de *Technical Assistance on Social Accountability* no Madagascar (BANCO MUNDIAL, 2010). A cooperação alemã merece destaque, pois está presente em 13 países da região, com projetos de OP em quatro destes: Camarões, Moçambique, África do Sul e Zâmbia. A cooperação alemã, como será apresentado na seção seguinte é fundamental na transferência do OP para Makhado na África do Sul.

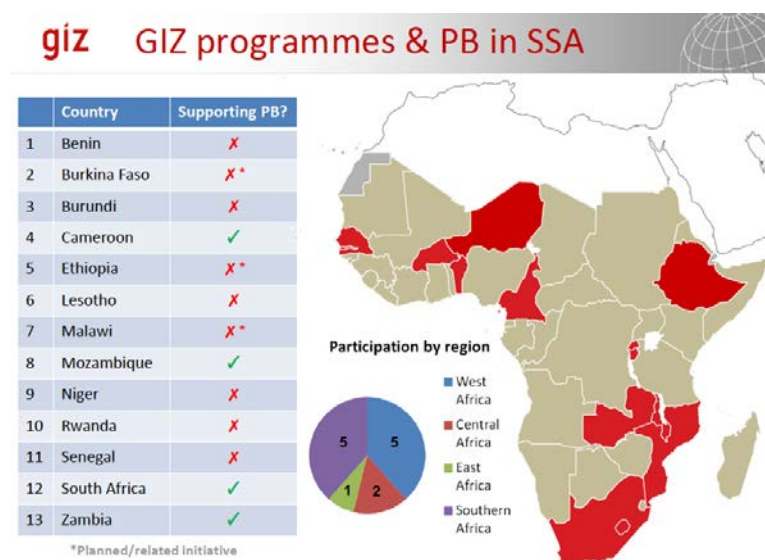
A promoção do OP pelas Organizações Internacionais encaixam-se em agendas institucionais mais amplas, frequentemente vinculadas à promoção de transparência, boa governança, fortalecimento da sociedade civil. A ação da ONU na África ocorre de maneira pontual, colaborando com a produção de material técnico e suporte financeiro para as experiências específicas de OP e estimulando as mesmas dentro de suas prioridades. A UN-Habitat está entre as agências mais implicadas no OP, ainda que o Unicef tenha sido

²⁷⁸ Jornal do Comércio, “Seminário debate participação popular”, Porto Alegre, 11/11/1999.

²⁷⁹ A Organização Holandesa de Solidariedade Internacional (SNV), incorporando a participação em sua missão, aconselhou as coletividades locais do Benin a adotarem-no, sendo que em Adjarra a adoção, de fato, ocorreu a adoção.

envolvido em projetos de OP no Cabo Verde, como mencionado, e no Senegal com o OP para crianças (UNICEF, s/d).

Figura 1: Programas da GIZ e OP na África Subsaariana



Fonte: Apresentação GIZ, Laura Gruenewald; Terence Smith “GGA Sector Network Conference” 27.10.2011, Maputo

A promoção do OP pelas Organizações Internacionais se encaixam em agendas institucionais mais amplas, frequentemente vinculadas à promoção de transparência, boa governança, reforço da sociedade civil. A ação da ONU na África ocorre de forma pontual, colaborando com a produção de material técnico e suporte financeiro para as experiências específicas de OP e estimulando as mesmas dentro de suas prioridades. A UN-Habitat está entre as agências mais implicadas no OP, ainda que a Unicef tenha sido envolvida em projetos de OP no Cabo Verde, como mencionado, e no Senegal com o OP para crianças (UNICEF, s/d).

Na África, a dimensão da literatura técnica foi importante no desdobramento dos OPs, ainda que a produção intelectual tenha sido limitada.²⁸⁰ Com fomento da UN-Habitat, dois manuais elaborados com o mesmo propósito para dois contextos diferentes (África francófona, de um lado, e sul e leste da África, de outro) tornaram-se referência para a

²⁸⁰ Contrariamente à América Latina e Europa que produziram vasta obra em matéria de literatura intelectual, a África tem pouca bibliografia. O envolvimento entre centros de pesquisa e universidades no OP na região africana também é limitado.

implementação do OP. Intitulados respectivamente “Le Budget Participatif en Afrique: Guide pour la formation en pays francophones” e “Participatory Budgeting in Africa: A Training Companion with cases from Eastern and Southern Africa”, sendo o primeiro elaborado por Enda-TM e o segundo por MDP-ESA.²⁸¹ São dois guias distintos que levam em consideração as especificidades de cada contexto de descentralização na África.

Entrevistado: O Yves [Cabannes] veio aqui, esse foi o momento em que foi preciso elaborar o guia do Orçamento Participativo, então, bom, nós dissemos às pessoas vocês nos disseram que isso é o Orçamento Participativo, mas nós não conhecemos o Orçamento Participativo, mande-nos alguém que conhece o Orçamento Participativo, para que ele venha, a gente trabalhe, para que nós possamos capitalizar. Então nos mandaram Yves [Cabannes]. Bom, em função do que nos tínhamos como material nós trabalhamos juntos para elaborar o guia [...]. O apoio ele nos fez à nos e ao MDP [Municipal Development Partnership], le MDP que está no Zimbábue, em Harare

Entrevistador: então quer dizer que Enda e o MDP produziram o guia?

Entrevistado: nós o guia francófono e o MDP o guia anglofono [...] cada um tem seu guia. O contexto da descentralização na África francófona é diferente do contexto da descentralização na África anglofona [...], nós preferimos que existissem dois guias completamente diferentes que se apoiassem em seu contexto [...]. É preciso dizer que as coisas ocorreram muito rapidamente²⁸²

As ações do Banco Mundial na África Subsaariana também seguem orientações de agendas mais amplas e se valem dos escritórios regionais como instituições de apoio.²⁸³ Parte das ações desta instituição na promoção do OP são realizadas em regiões em que já existem projetos em andamento. A política de governança participativa é nestes contextos um instrumento adicional para assegurar o melhor desenvolvimento local de acordo com as

²⁸¹ Em diversas entrevistas os entrevistados citam o manual como referência ou guia na implementação do OP.

²⁸² Entrevista realizada com um consultor internacional, Dacar, 2012. Tradução realizada do original “c’est au moment où il a fallu élaborer le guide du budget participatif, donc, bon, on a dit au gents vous nous avez dits que c’est ça le budget participatif, mais nous on ne connaît pas le Budget Participatif, envoyez nous quelqu’un qui connaît le budget participatif, pour qu’il vienne, qu’on travaille, pour qu’on puisse capitaliser. Donc, ils nous ont envoyé Yves. Bon en fonction de ce que nous avons comme matériaux on a travaillé ensemble pour élaborer le guide [...]. L’appui il a fait à nous et au PDM [Municipal Development Partner], le PDM qui est au Zimbabwe, à Harare [...]. Entrevistador : C’est à dire que Enda et PDM ont produit le guide ? Entrevistado: nous le guide francophone et MDP le guide anglophone [...] chacun a son guide. Le contextes de décentralisation en Afrique francophone c’est différent du contexte de décentralisation en Afrique anglophone [...], on a préféré qu’il ait deux guides complètement différents qu’en s’appuyant sur son contexte [...]. Il faut dire que après les choses sont allées très vite.”

²⁸³ Entrevista realizada com um consultor internacional, Dacar, 2012.

orientações do Banco Mundial. No Moçambique, como veremos na próxima seção, em Madagascar e na República Democrática do Congo, os projetos seguem esta direção.

Projetos desta natureza também são pontos de encontro e conexão entre atores. No processo de elaboração do manual, a entrevista citada sugere que Yves Cabannes foi indicado para auxiliar em sua elaboração. É aqui que se dá um primeiro contato entre o coordenador da ENDA-TM e o especialista francês.²⁸⁴ Eles passam a colaborar na organização de mesas nos eventos do Africités.

Contrariamente aos quadros das ONGIs regionais, os quadros do Banco Mundial são compostos por técnicos alocados em diversos de seus setores e escritórios ou consultores, regionais ou especialistas, propriamente ditos, de governança participativa e de OP. Em certos casos os consultores externos são os mesmos quadros das ONGIs, que têm expertise no OP, ao passo que outros são generalistas da região. O Banco Mundial foi responsável pela organização de uma das grandes conferências temáticas sobre o OP na África, ocorrida em Durban em 2008. O evento foi frutuoso e permitiu deslançar o OP na região além de conectar muitos atores e experiências.

7.1.4. Catalisadores da difusão: de Dacar a Harare, passando por Yaoundé

A ação de um conjunto de indivíduos e instituições foi importante para a capilarização do OP na África Subsaariana. Se os eventos são episódios pontuais no tempo, as ações dos operadores das transferências se mantêm constantes ao longo do processo. Os especialistas, técnicos de governos locais, Organizações Internacionais, organizações não governamentais, universidades, entre outras instituições contribuíram para disseminar o OP na região. Além destes atores, há um conjunto de organizações especializadas no OP, que mobilizam recursos, atuam na transferência de conhecimento e estimulam a adoção do dispositivo. A partir da pesquisa de campo realizada em 2012, foi possível identificar três organizações, que são as seguintes: ASSOAL, nos Camarões; Environnement et Développement du Tiers-Monde

²⁸⁴ Entrevista realizada com Bachir Kanouté, Dacar, 2012.

(ENDA/Ecopop), no Senegal; Municipal Development Partnership for Eastern and Southern Africa (MDP-ESA), no Zimbábue.²⁸⁵

As ONGs regionais refletem o trabalho intenso de indivíduos com o OP. Isto significa dizer que são instituições cujo trabalho com o OP é levado a cabo por um ou um pequeno grupo de especialistas ao longo dos anos. Estes operam como propagadores diretos ou formadores de técnicos. Em certos casos, a ação das instituições está fortemente orientada pelo seu diretor sendo difícil distinguir a responsabilidade das ações. Com efeito, por vezes as instituições deixam de existir, como no caso do PGU-ALC, mas os indivíduos continuam agindo, muitas vezes a partir de outras instituições. Na entrevista realizada com Jaime Vásconez, o papel do CIGU em relação ao OP na África Subsaariana emerge de maneira clara, como podemos observar no seguinte excerto:

Eu cheguei de 2005 até 2010, chegamos a fazer que o CIGU seguisse funcionando e graças a tres coisas. A primeira foi do apoio que um colega nos deu desde Nairobi para impulsar os OPs na África [...] de 2005 até 2008 [...]. Raf [Rafael] Tuts [...] ele finalmente foi acesor do PGU em nível global e logo chegou a ser director do que chamaram de *Urban Branch* de toda a estrutura do Habitat [...]. Ele esteve em cargo em seu momento, ou seja tomou a decisão de promover o OP na África. Originalmente [...] organizou um seminario regional sobre os Orçamentos Participativos ao qual me convidou e trabalhamos ali com uns delegados de 30 ou 40 municípios de toda a África em Nairobi e tem uma publicação sobre este seminário. Alí se tomou a decisão de impulsar os Orçamentos Participativos na África e que se concretizou . isto deve ter sido em 2004 e 2005, um par de anos em 2007, se concretizou e nos contactaram no CIGU para fazer uma espécie de *coaching* [...] do processo de Orçamento Participativo trabalhando com duas ONGs africanas, uma é de um dos colegas que tem sua sede no [...] Zimbábue [a outra é Enda Ecopop do Senegal]. Trabalhamos com eles e eles geraram um manual em francês e outro em inglês sobre os Orçamentos Participativos. Yves Cabannes foi ao Senegal [...] foi um tema interessante e que terminou com a publicação.²⁸⁶

²⁸⁵ O MDP-ESA é uma das instituições âncoras que emerge do PGU na África Subsaariana.

²⁸⁶ Entrevista realizada com Jaime Vásconez, Quito, 2012. Tradução realizada pelo autor do original “Yo logré del 2005 al 2010, logramos que el CIGU siga funcionando e gracias a três cosas. La primera fue un apoyo que un colega de Habitat nos dió desde Nairobi para impulsar los presupuestos participativos en Africa [...] del 2005 al 2008 [...]. Raf [Rafael] Tuts [...] él finalmente fue el asesor del PGU a nivel global y luego llevo a ser director de lo que llaman de *Urban Branch* de toda la estructura de Habitat [...]. El estuvo a cargo en su momento, ósea tomo la decisión de promover los presupuestos participativos en el África. Originalmente [...] organizó un seminario regional sobre presupuestos participativos al cual me invitó a mi y trabajamos allí con delegados de 30 o 40 municipios de toda África en Nairobi e hay una publicación sobren este seminario y allí se tomo la decisión de impulsar los presupuestos participativos en Africa e que se concretó. Esto debe haver sido en el 2004 o 2005, un par de años en el 2007 se concretó y nos contactaran al CIGU para hacer una sorte de coaching [...] del proceso del presupuesto participativo trabajando con dos ONGs Africanas, la una é de uno de los colegas que tienen su sede en [...] Zimbabue [la otra es Enda Ecopop de Senegal]. Trabajamos con ellos y ellos generaron un manual en Frances y en Ingles sobre los presupuestos participativos. Yves Cabannes fue al Senegal [...] fue un tema interesante e que terminó con la publicación”.

O papel desempenhado por cada uma destas organizações regionais foi, essencialmente, de prover assistência técnica e prática para novas experiências, criar manuais de implementação do OP, realizar pressões políticas internas para fomentar a disseminação nacional do OP em seus países de origem, organizar sessões e *workshops* sobre o OP em eventos internacionais e criar redes transnacionais. Em cada uma destas instituições há pessoas específicas que são responsáveis pelo OP. São grandes especialistas regionais. São eles que circulam oferecendo cursos de formação, avaliando e divulgando o OP no continente, um trabalho que demanda deslocamentos contínuos.

Indivíduos e instituições se misturam, como numa nebulosa, exercendo papéis difíceis de definir – muitas vezes imprecisos e coincidentes – na difusão do OP. A ação das ONGs regionais frequentemente coincide com a ação de um protagonista. Os indivíduos são aqueles que mobilizam forças, preparam sessões nos eventos, conectam pessoas e organizações, procuram fundos para sustentar os projetos e assegurar o futuro das experiências. Este elemento emerge claramente a partir da observação participante nos eventos, das entrevistas e das leituras de documentos diversos. Ao oferecer formação técnica, exercem o papel de transmissores das experiências (BUNCE; WOLCHIC, 2009). Um dos nossos entrevistados afirma que boa parte de seu trabalho consiste em fazer *lobby* sobre as decisões políticas nos Estados e Organizações Internacionais.

A energia mobilizada pelos indivíduos é intensa no processo de circulação do OP. Todo este esforço transparece nos eventos, que ocorrem ora em Porto Alegre (Metrópolis, 11/2011), ora em Nápoles (Fórum Urbano Mundial 08/2012), ora em Dacar (Africités12/2012), no arco de um ano, bem como nas entrevistas e nos múltiplos encontros que ocorreram ao longo das missões de pesquisa de campo realizadas durante esta tese.

As viagens de treinamento permitiram a diversos municípios entrar em contato ou aprofundar suas experiências de OP e ganhar progressivamente maior autonomia. As experiências malgaxes, por exemplo, foram capacitadas pela organização local Programme d'Appui au Développement Rural SAHA e pela Organização Enda Ecopop, que deslocou um de seus maiores especialistas para oferecer treinamento, Bachir Kanouté. Este afirmou que 60% de seu tempo de trabalho consiste nas atividades de formação, tendo oferecido formação a 13 países, e os processos envolveram o equivalente a 234 conselheiros especializados em

OP, na África francófona.²⁸⁷ As experiências moçambicanas receberam apoio do MDP-ESA, organização catalisadora na região. Neste mesmo sentido, o modelo adotado por Nairóbi, no Quênia, foi inspirado pela experiência dos Camarões.²⁸⁸

Um dos técnicos de Enda Ecopop informou que em uma de suas visitas ao Mali aproveitou para mobilizar uma conferência pública e apresentar o OP como um instrumento da democracia participativa. Depois de sua apresentação, recebeu um convite da cooperação suíça para intervir em Sikasso, na região de Koutiala, e no Madagascar, em um projeto do Banco Mundial oferecendo apoio técnico. Em suas palavras:

nos fóruns internacionais eu sempre carreguei a palavra da África, isto me levou a viajar em muitos países, em termos de intervenção internacional. Eu intervi muito em outros países para apresentar às autoridades estatais o que é o Orçamento Participativo, o que este pode lhes trazer, especialmente em um contexto em que a democracia está avançando [...] em contextos onde é preciso promover a democracia e a boa governança, então eu fiz muitas intervenções nestes países [...]. Quando eu intervinha no Mali pela primeira vez foi no contexto de um projeto que eu tinha e que não tinha nada a ver com o Orçamento Participativo, eu aproveitei desta viagem para animar uma conferência pública [...] para a qual convidamos diferentes categorias de atores, para lhes apresentar no contexto de uma abordagem sobre a governança, eu queria apresentar a eles o Orçamento Participativo como um instrumento de democracia participativa. Em seguida, a cooperação suíça desejou que eu voltasse para acompanhar em uma região, a região de Sikasso e mais precisamente de Koutiala. Ao contrário, para o Madagascar foi diferente. Para o Madagascar, na realidade o que eu penso é que o Banco Mundial ouviu falar a respeito do que estávamos fazendo em relação ao Orçamento Participativo e em 2008, quando nós tivemos esta grande conferência [já mencionada em Durban], o Banco Mundial nos envolveu para que nós organizássemos uma conferência para a África francófona e de lá nós tivemos a ligação com Madagascar.²⁸⁹

²⁸⁷ Entrevista realizada com Bachir Kanouté, Dacar, 2012

²⁸⁸ Entrevista realizada com consultor internacional, Dacar, 2012.

²⁸⁹ Entrevista realizada com Bachir Kanouté em Dacar, 08 de dezembro de 2012. Tradução realizada pelo autor do original “dans le fora internationaux j’ai toujours porté la parole de l’Afrique, ça m’a amené à voyager dans plusieurs pays, en termes d’intervention internationale. J’ai beaucoup intervenu dans d’autres pays pour présenter pour les autorités étatiques ce que c’est un budget participatif, qu’est ce que ça peut leur apporter, surtout dans un contexte qu’on dit la décentralisation est en avance [...] dans des contextes où il faut promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance, donc j’ai fait beaucoup d’intervention dans ce pays là [...]. Quand j’intervenais au Mali pour la première fois c’était dans le cadre d’un projet que moi j’avais et qui n’avait rien à avoir avec le budget participatif, j’ai profité de ce séjour pour animer une conférence publique [...] où on a invité des différentes catégories d’acteurs, pour leur présenter dans le cadre d’une approche de gouvernance je voulais leur présenter le budget participatif comme outil de la démocratie participative, ensuite la coopération suisse a souhaité que je revienne pour les accompagner dans une région, c’est la région de Sikasso et plus précisément de Koutiala. Par contre, pour Madagascar c’est différent, pour Madagascar, en réalité ce que je pense est que la Banque Mondiale a entendu parler de ce que nous sommes entrain de faire dans le cadre du Budget Participatif et en 2008, quand on a eu cette grande conférence [já mencionada em Durban], la Banque Mondiale nous a impliqué pour que nous on organise la conférence pour l’Afrique Francophone et de là on a eu le lien avec Madagascar”.

O entrevistado ainda relata que conseguiu reunir recursos de diversas fontes, como ONU, União Europeia e da cooperação canadense para realizar um processo de transferência interna do OP de Matam, no Senegal, a outras nove municipalidades no país. Especialistas radicados em instituições especializadas fora da África, como, por exemplo, no CIGU, no Equador, analisado no Capítulo VI, e na Associação In Loco, em Portugal, também foram importantes na formação e no treinamento dos especialistas em OP na África. Jaime Vázcones e Yves Cabannes (quando ainda existia o CIGU), a partir do conhecimento acumulado com o PGU e o URB-AL, ofereceram apoio técnico às primeiras gerações de experiências na África. O trabalho foi em seguida levado a cabo pelos especialistas nas instituições catalisadoras. Já Nelson Dias, da ONG portuguesa In Loco, contribuiu para a introdução dos OPs no Cabo Verde e na redefinição do OP em Maputo.

7.2 Quatro casos de transferências pontuais

A segunda parte deste capítulo trata das microdinâmicas do fenômeno da circulação internacional do OP, as transferências. São casos representativos da realidade dos OPs na África, mas que foram apenas marginalmente tratados, ou ainda negligenciados, pela literatura. As coletividades territoriais são: Fissel, no Senegal, Ampassi Nahampoana, em Madagascar, Maputo, em Moçambique e o Makhado, na África do Sul.

7.2.1. Fissel

O processo de descentralização no Senegal é um elemento crucial para a emergência do OP no país. Contrariamente a boa parte dos países africanos que desenvolveram estruturas legais para a descentralização em período recente, o Senegal, desde 1972, iniciou um processo neste sentido tornando-se uma exceção no continente. A criação das comunidades rurais

remonta aos anos 1970 e ocorreu progressivamente ao longo de um período de cerca de dez anos. A política de descentralização abre espaço à participação cidadã (GAYE, 2001). A comunidade rural de Fissel foi uma das primeiras que se instalou no país.

Em 2003, foram lançadas duas experiências de OP no Senegal: Fissel e Ndiagianiao. Fissel está localizada na região de Thiès, a cerca de 100 km de Dacar. A comunidade rural é composta por vinte e oito vilarejos e cerca de 34 mil habitantes. Particular no contexto senegalês, Fissel tem longa tradição de mobilizações sociais, sendo, por exemplo, o local onde surgiu a primeira rádio comunitária do país em 1996 (SINTOMER; HERZBERG; ALLEGRETTI, 2012, p. 48), desenvolvida por organizações de base.²⁹⁰ Antes da implementação do OP, já havia sido iniciado um programa de reforço da participação cidadã em 2001 (GAYE, 2005, p. 1). O OP foi introduzido por meio da ONG local Innovation Environnement Développement Afrique (IED) no âmbito de uma parceria entre o Institut International pour l'Environnement et Développement (IIED), no programa “Réussir la décentralization”, para um conjunto de países da região árida, no oeste da África.

A iniciativa vem da sociedade civil local, por meio de uma organização chamada Regroupement Communautaire pour le Développement (Recodef), que solicita a avaliação da participação dos cidadãos no processo de descentralização e desenvolvimento local (GAYE, 2008, p. 10). A parte técnica é desenvolvida pelo IED, que operacionaliza a implementação do OP (entre 2003-2004). A transferência ocorre de forma independente. A experiência de Fissel se torna importante no contexto do Senegal, pois além de ser pioneira é um caso em que o OP é implementado numa comunidade rural.

7.2.2 Ampasy Nahampoana

A entrada do OP em Madagascar ocorre em 2004 com uma experiência pioneira na comuna de Ambalavao, região de Analamanga, levada a cabo por uma ONG local, SAHA, financiada pela cooperação internacional, que é seguida por um conjunto de projetos-piloto promovidos pelo Banco Mundial. Madagascar é um país marcado por sua geografia que o situa destacado do continente e pela presença do que se chama de megabiodiversidade, com presença de

²⁹⁰ Entrevista realizada com Bara Gaye, Dacar, 2012 e Gaye, *Le Budget Participatif en Pratique*, 2008, p. 10.

vastas áreas rurais. Herdeiro do legado colonial francês, o país entrou recentemente num processo de descentralização, com incentivos do Banco Mundial (AMIS DE LA TERRE, 2012). As primeiras experiências de OP fazem parte deste processo e são concomitantes à descoberta de vastas reservas de recursos naturais no país, em particular, o minério.²⁹¹

Entre 2006 e 2008, o Banco Mundial preparou o campo em Madagascar para iniciar um conjunto de ações dentro do Programa de Assistência Técnica e Accountability Social (TASA), cujo resultado é a implementação de projetos-piloto de OP em nove comunidades territoriais. A ação se desenvolveu em parceria com a agência de cooperação suíça e a ONG local SAHA, que ficaram encarregadas de oferecer assistência técnica. A ONG SAHA se tornará uma especialista em OP no país. Os projetos são experiências em comunidades territoriais em que há forte presença de mineiros recentemente descobertos e outras em que não há recursos.

A ação do Banco Mundial está inserida em três projetos mais amplos de cooperação com o governo de Madagascar, que são respectivamente o Programa para a Governança dos Recursos Minerais (PGRM), o Projeto para a Governança Institucional (PGDI2) e os Projetos Integrados de Crescimento (PIC) (BANCO MUNDIAL, s/d, p. 9). O especialista dos OPs, Bachir Kanouté, fora contactado pelo Banco Mundial para organizar a conferência para a África francófona. É neste momento que ocorre a ligação com Madagascar. O Estado acabava de assinar um termo para a transparência das indústrias extrativistas,²⁹² devendo as indústrias mineiras no Madagascar transferir montantes de seus lucros para o Estado e este último às comunidades territoriais. Havia uma insegurança em relação à transformação que estava ocorrendo, ou seja, de cidades com receitas muito pequenas que iriam aumentar consideravelmente seus recursos.

A estabilidade política de Madagascar foi ameaçada em 2009 com um golpe de estado que levou ao poder um regime ditatorial. A crise política, que já se avistava no final de 2008, prejudicou os projetos de implementação do OP, uma vez que boa parte das instituições financiadoras embargaram seus empréstimos e, conseqüentemente, foi reduzido o montante de recursos disponíveis, bem como de facilitadores que trabalhariam no projeto (Banco Mundial, SD, 12). Nesta situação, as comunidades tiveram que encontrar soluções para dar continuidade às experiências de OP. Entre as nove comunidades rurais que participaram do programa está Ampassy Nahampoana, região de 8.938 habitantes, cuja experiência é

²⁹¹ Cf. relatório Les Amis de la terre, 2012.

²⁹² Entrevista realizada com Bachir Kanouté, Dacar, 2012.

ilustrativa sobre o contexto malgaxe e que, vale lembrar, recebeu a láurea no Africités em 2012.

A prefeita de Ampassy Nahampoana, Rondramala Sylviane Hortencia Andriamahasoro, eleita em 2007 já se mostrava na época bastante interessada no desenvolvimento local, elemento que acelerou o processo (Banco Mundial, 2011, 81). A comunidade de Ampassy Nahampoana foi uma das que encontrou jazidas de minério em seu território. Com o início de seu mandato em 2008 ela se envolveu com o OP numa experiência internacional, com o workshop promovido pelo Banco Mundial em Durban. A partir de então introduziu uma forma experimental de OP em seu município.²⁹³ O PGRM contribui para aprimorar a dimensão técnica do dispositivo e Bachir Kanouté realiza uma formação técnica.

7.2.3 Maputo

Quem inventou o OP teve uma ideia brilhante
Funcionária municipal, Maputo

Entre os diversos atores que estiveram implicados na difusão do OP está o Banco Mundial, como vimos no Capítulo IV. A promoção do dispositivo por esta instituição se dá por meio de diversas agências e programas e segue a orientação de mais de uma agenda. Sua presença na África é, em certos casos, uma condição para o “dar a partida” nos processos de OP e em seu desenvolvimento. Nos parágrafos a seguir serão apresentados dois casos de municípios em cujos processos de implementação ou revisão do OP o Banco Mundial esteve envolvido diretamente.

A cidade de Maputo, por ser a capital do Moçambique, é um caso particular nos processos de transferência do OP. Há um número restrito de capitais que implementaram o dispositivo na África. São exemplos um conjunto de distritos de Yaoundé, nos Camarões, bem como Antananarivo, em Madagascar. Moçambique é um país em que as condições de extrema pobreza são marcantes. A despeito desta situação, o país registrou uma taxa média de crescimento econômico de 1994 a 2007 de 8%.²⁹⁴ Os municípios moçambicanos foram

²⁹³ Entrevista realizada em Dacar em 2012.

²⁹⁴ Banco Mundial, sítio consultado em 11 de abril de 2013:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/MOZAMBIQUEEXTN/0,,menu>

criados em 1997 e, no ano seguinte, foram realizadas as primeiras eleições. As cidades têm um papel importante na consolidação da democracia, pois são os únicos governos locais eleitos.

De acordo com o Banco Mundial, a herança colonial deixou as instituições com pouca capacidade de funcionamento, com estrutura organizacional fraca e pouca infraestrutura. Este quadro teve melhoras relativas ao longo de dez anos em termos de qualidade da governança local (Banco Mundial, 2009). Moçambique é um dos países africanos com maior população urbana, com 36% desta vivendo nas cidades e expectativa de crescimento para 60% até 2030 (Nações Unidas, *apud* Banco Mundial, 2009). O orçamento dos municípios também é limitado, não sendo suficiente para suprir serviços e atividades que são de competência municipal e equivale em média a US\$ 12 *per capita*.

O OP entrou em Moçambique com experiências ao norte de Maputo, entre as quais a da cidade de Dondo, na região do Beira. A cooperação internacional criou mecanismos para estimular a expansão dos OPs no país. A cooperação suíça e a alemã, por exemplo, realizaram amplos esforços neste sentido.²⁹⁵ Vale notar que a cooperação alemã não trabalha de forma homogênea em todos os países, mas prioriza projetos de acordo com as regiões e interesses, de modo que, se sua ação em prol do OP foi forte em Moçambique, não foi necessariamente uma prioridade na África do Sul e, sim, um caso pontual.

O OP foi introduzido em Maputo por Enéas Comiche, economista e representante da Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo), eleito prefeito do município em 2003. Há dois partidos dominantes em Moçambique, cujas origens derivam da guerra civil moçambicana, que ocorreu entre 1976 e 1992. Um deles é o Frelimo, que está na presidência do país, e o outro é a Resistência Nacional Moçambicana (Renamo). Comiche já fora, no início dos anos 1990, ministro das finanças e, outrora, presidente do conselho de administração do Banco Internacional de Moçambique. Quando Comiche ingressou na prefeitura de Maputo já havia em seu plano de governo um projeto mais amplo para a implementação de uma política participativa: o PROMAPUTO. O OP estava na estratégia do município e, em 2008, foi implementado, fortemente inspirado no modelo de Porto Alegre.²⁹⁶

O prefeito aspirava, desde 2004, ampliar o diálogo com a sociedade, por meio de diversos canais. Na época já ocorriam encontros e visitas do chefe do executivo municipal aos

²⁹⁵ Entrevista realizada com funcionário municipal, Maputo, 2012.

²⁹⁶ Diversas entrevistas realizadas em Maputo em novembro de 2012.

os munícipes, reuniões com os diferentes grupos sociais (econômico, político e social), comícios populares e ouvidorias para os cidadãos (o gabinete do provedor). A introdução de canais de participação teve seu ápice com o PROMAPUTO em 2008. O OP foi implementado com uma equipe central de cinco a sete pessoas com fortes motivações, mas sem muita experiência técnica na área de governança participativa, o que dificultou o planejamento da construção do dispositivo de participação a longo prazo.

O movimento de implementação foi de cima para baixo, ou seja partiu de uma iniciativa política do município, que manteve amplo poder no OP, liderando o processo. Em sua fase preparatória, delegações do Maputo fizeram viagens de formação sobre o OP. Uma das primeiras foi para Porto Alegre. Um dos quadros da prefeitura envolvido com o OP participou da oficina de treinamento em Porto Alegre, promovida pelo Banco Mundial em 2006. As viagens de formação contribuíram para a elaborar a primeira versão do OP de Maputo. O modelo do OP de Maputo foi, nas palavras de um de seus quadros, “muito ambicioso” em seu início.²⁹⁷ Em seguida à alternância política no vértice do executivo, o OP foi interrompido em Maputo, sem mesmo ter finalizado as obras que haviam sido previstas (Nguenha, [s/d], 9).²⁹⁸ A partir das dificuldades que emergiram com o OP, e do impasse gerado no município, o Banco Mundial iniciou um projeto para dar continuidade ao OP. O modelo do dispositivo em Maputo foi revisto a partir de 2010 com auxílio de consultores externos e, nos dias atuais, retomou suas atividades.

7.2.4 Makhado

No meu coração eu acredito no OP²⁹⁹
Funcionário da cooperação internacional

Na África do Sul, as primeiras eleições democráticas nos governos locais ocorreram em 1994. Marcada pelo legado do regime de Apartheid, a participação social foi limitada. A

²⁹⁷ Entrevista realizada com funcionário municipal, Maputo, 2012.

²⁹⁸ Entrevista realizada com funcionário municipal, Maputo, 2012.

²⁹⁹ Traduzido pelo autor do original “In my heart I believe in PB”.

partir dos anos 2000, foi implementado um novo sistema de orçamento e planejamento em nível local, uniforme e mandatado, denominado “Integrated Development Planning”, por meio do “Municipal Systems Act” (MSA). A evolução progressiva desse dispositivo normativo produziu anos mais tarde a introdução de um sistema que definia ambos orçamento e planejamento em ciclos anuais (SMITH, 2004).

Na formação da legislação para governos locais na África do Sul pós-Apartheid, um conjunto de dispositivos, como Constituição de 1996, o MSA e o “Municipal Finance Act” (2003), previa a participação das comunidades nos assuntos de interesse público, em geral, sendo esta obrigatória no orçamento, em particular (SMITH, 2004, p. 17). As municipalidades, no entanto, promoviam a participação no orçamento de formas muito variadas. Ademais, de acordo com Terence Smith (2004), os problemas da participação eram diversos, como, por exemplo, a dificuldade de acesso e compreensão das dimensões técnicas do orçamento por parte dos cidadãos.

A despeito dos limites dos processos de participação social nos debates orçamentários na África do Sul, surgiu um conjunto de casos emblemáticos e internacionalmente conhecidos, como os dos municípios de Ekurhuleni, na região de Joanesburgo, e eThekweni, nas proximidades de Durban.³⁰⁰ A cidade de eThekweni é a segunda maior da África do Sul, com cerca de três milhões de habitantes. Trata-se de um município com alto nível de recursos no contexto sul-africano. Nesta região ocorreu o seminário já mencionado sobre os OPs na cidade de Durban, organizada pelo MDP-ESA em 2008, junto com outros diversos parceiros. Este foi um elemento que contribuiu para a internacionalização do OP deste município em particular.

A experiência de OP de Makhado não foi um caso de planificação e orçamentação participativa, mas de um experimento que seguiu a linha do OP no modelo de Porto Alegre. É o primeiro caso desta natureza. O OP em Makhado parte da iniciativa conjunta de três instituições, cuja ação foi fortemente marcada pela ação individual daqueles que trabalharam no processo de transferência: a ONG Planact, a Agência de Cooperação Alemã (GIZ) e o município de Makhado. A ideia de realizar uma experiência mais densa e profunda de OP na África do Sul surge no FUM em 2010, quando dois especialistas assistiram as mesas do OP organizadas no evento que ocorreu no Rio de Janeiro.³⁰¹

³⁰⁰ Ver Banco Mundial (2005) ou Sintomer, Herzberg e Allegretti (2012).

³⁰¹ Entrevistas realizada com Terence Smith, videoconferência, Joanesburgo/Pretória, novembro, 2012.

Makhado é um pequeno município, predominantemente rural, de cerca de 500 mil habitantes, que está situado no distrito de Vhembe, na Província de Limpopo (cerca de 400 km de Joanesburgo, em direção ao Zimbábue). Um relatório publicado pela ONG IDASA já havia indicado Makhado como uma das cidades engajadas em processos participativos, na consulta de líderes comunitários e organizações, para melhorar a formulação de suas políticas públicas. A cidade foi, portanto, considerada apropriada para se tornar um projeto-piloto de OP por duas razões, “o município já havia ingressado num processo de tentar aumentar significativamente sua performance em termos de participação pública e alocação orçamentária, por um lado”, e “o município estava ativamente engajado em um projeto para determinar as percepções de seus constituintes de modo a identificar prioridades específicas para melhorá-lo, por outro (GOOD GOVERNANCE LEARNING NETWORK, 2012, p. 89).³⁰²

O processo de transferência para Makhado foi organizado tecnicamente pela Planact, com apoio do GIZ e suporte político do município. Mike Makwela conta que ouviu especialistas como George Matovu e Giovanni Allegretti para pensar na melhor maneira de implementar o OP em Makhado, em suas palavras ele diz que

Eu tive a sorte de participar de um par de apresentações. Você conhece este cara chamado George Matovu do Zim? [...]ele também é um especialista no OP. Ele escreveu este [the handbook of PB] [...]. George Matovu veio para a África do Sul, ele foi convidado por uma ONG [Build Environment Support Group] e eu participei desse *workshop*[...] foi em Durban [...]. Eles convidaram ele [Matovu] porque eles também queriam fazer o OP em seu município [...] eu também participei da apresentação [...] desse cara [Giovanni Allegretti], nós trocamos dicas e conselhos, mas basicamente nós aprendemos [a implementar o OP] fazendo.³⁰³

³⁰² Tradução livre do autor de respectivamente “the municipality had already embarked on a processo of attempting to significantly improve its performance in terms of public participation and budget allocation” e “the municipality had been actively engaged in a Project to determine the perceptions of its constituents in order to identify specific priorities for improvement”.

³⁰³ Entrevista realizada com Mike Makwela, Joanesburgo, 2012. Tradução realizada pelo autor do original I was fortunate to attend a couple of presentations. I don't know if you know this guy called George Matovu from Zim? [...] he is also a specialist on PB. He has written this [the handbook of PB] [...]. George Matovu has come to South Africa, he was hosted by one NGO [Build Environment Support Group] and I attended his workshop [...] its in Durban [...]. They hosted him because they also wanted to do PB in their municipality [...] I also attended, [...] this guy [Giovanni Allegretti], we were given some tips and advices, but basically we learned [to implement PB] by doing.

O projeto ocorreu em três fases, a primeira foi preparatória, a segunda, de implementação e a terceira, de avaliação. A primeira fase consistiu, essencialmente, em desenhar o modelo do OP que se transformou numa emulação simplificada do modelo de Porto Alegre. Além do desenho, foi realizado um processo de formação de lideranças sobre o OP, que compreendeu a redação de um manual o “O Implementation Handbook e o Facilitator Guide” (GOOD GOVERNANCE LEARNING NETWORK, 2012. p. 90).

O OP não ancorou em Makhado. Depois de uma mudança política na prefeitura, a experiência ficou estagnada. O destino do OP em Makhado nos dias atuais ainda é incerto.³⁰⁴ Apesar da suspensão do OP, nas entrevistas conduzidas na África do Sul e nos documentos examinados, os relatos apresentados nas entrevistas foram de que a experiência seguia com bom desempenho. O caso de Makhado revela que a vontade política foi um elemento determinante para que o experimento entrasse num impasse.

Conclusão

As primeiras evidências encontradas do OP na África remontam aos encontros do Africités, em particular o evento em Yaoundé, no ano de 2003. Neste mesmo ano, foi aprovada a lei nacional no Peru. O FSM estava em sua terceira edição. Na América Latina, em geral, há diferentes experiências de OP e os eventos internacionais sobre o tema são frequentes. Na Europa, um conjunto de cidades pioneiras haviam adotado o OP e redes transnacionais já operavam militando sobre o tema, como o DRD. O PGU-ALC novamente desempenha um papel fundamental ao organizar, junto a outras instituições um painel no Africités em Yaoundé, conectando autoridades locais latino-americanas e africanas.

As autoridades locais não se destacam no processo de difusão regional na África Subsaariana como embaixadores do OP nos casos observados. A vontade política é condição necessária para que as experiências sejam implementadas, mas não suficiente. Em Maputo, apesar da vontade política do antigo prefeito, ocorreu uma dificuldade técnica da equipe para desenvolver o OP, que foi retomada com apoio do Banco Mundial após um período de impasse. Em Makhado, apesar da combinação de apoio técnico por meio da Planact e da GIZ, uma mudança política no vértice do governo deixou o OP em suspenso. No caso do

³⁰⁴ Entrevistas realizadas em Joanesburgo, 2012.

Senegal, a intenção do ministro do interior de tornar o OP uma lei nacional, citada a partir de documento da imprensa, foi abandonada.

Os atores que sobressaem são os especialistas como Bachir Kanouté e Jules Dumas para a África francófona, George Matovu para a África anglófona, e Nelson Dias na África Lusófona. Efetivamente, em meados dos anos 2000 já havia surgido um grupo de especialistas em matéria de OP na África Subsaariana. São técnicos radicados em ONGIs, que circulam internacionalmente oferecendo treinamento e capacitação. São operadores das transferências, que detêm conhecimento técnico em matéria de OP. As relações com a América Latina são importantes para transferir conhecimento. A circulação internacional de representantes de municípios, como no caso de Belo Horizonte e Porto Alegre, bem como de ONGIs como o CIGU, e no sentido inverso também, como os africanos que viajaram para Brasil, contribui com o intercâmbio entre as duas regiões.

As relações com redes anteriores, como o caso de Jules Dumas com a DRD, facilitou a difusão nos Camarões e em outros municípios da África Central. O mecanismo do *networking* está presente, em particular, neste caso. Na região em geral, o *networking* ocorre progressivamente, como foi possível observar a partir dos eventos regionais sobre o OP, nos quais a participação cresce incrementalmente. Municípios como Dondo, no Moçambique, já estavam presentes em eventos internacionais, mostrados nos capítulos anteriores. O caso de Makhado também é revelador a este respeito, uma vez que foi rastreada o FUM no Rio de Janeiro em 2010 como uma centelha que impulsionou a experiência na África do Sul. Os eventos de formação e treinamento, também constituem mecanismos que aceleram o processo de difusão, uma vez que capacitam novos quadros de ONGs e governos locais a trabalhar com o OP.

As instituições nas quais os especialistas estão radicados e as instituições internacionais são importantes catalisadoras para captar recursos, promover encontros, e as Organizações Internacionais e agências de cooperação, são importantes para financiar diretamente as experiências de OP. O financiamento externo é indispensável, presente em muitos dos casos da região. No caso da ONU-Habitat, foi identificada a centralidade da ação de um indivíduo em Nairobi, Rafael Tuts, que lançou a cooperação com o CIGU e promoveu um conjunto de eventos de formação em matéria de OP. O Banco Mundial também esteve envolvido nas atividades de encontro e formação. Neste caso, André Herzog foi o indivíduo rastreado na coordenação destas ações. O Banco Mundial ainda levou a cabo projetos-piloto em diversos municípios, em certos casos, como em Madagascar, associando-se a outras

instituições como a cooperação suíça e a ONG SAHA. Além disso, produziu material técnico, auxiliou as transferências, como apresentado a partir dos Manuais de Formação para a África francófona e anglófona.

O OP assumiu predominantemente um conteúdo técnico, mais do que político – no sentido da radicalização da democracia – na África Subsaariana. A ideia subjacente ao OP na região coincide com a de um instrumento técnico idôneo a modernizar a administração pública, por meio da “boa governança” e este se traduz em uma forma de gestão dos recursos públicos que inclui a população, permite a transparência dos gastos públicos e produz confiança nas instituições políticas. Não foram rastreadas experiências de radicalização da democracia ou cujo propósito fosse produzir transformação da sociedade. O caso de Fissel, no Senegal que já detinha uma experiência importante com rádio comunitária também recebe apoio técnico de ONGs locais. Esta tendência pode estar associada à presença da cooperação internacional em parte das experiências e a ausência de autoridades locais atuando como “embaixadores do OP”.

A África Subsaariana agregou um corpo de experiências sólido. A chegada do OP na África completa um movimento triangular com a América Latina e a Europa. Surgiram novos mecanismos de difusão na África Subsaariana, novos atores e novas dinâmicas. As experiências de OP tem previsão de aumentar seu número rapidamente nos próximos anos. Os avanços em termos de qualidade e estabilidade são ainda um desafio, cujo êxito poderemos constatar somente nos próximos anos.

Capítulo VIII

O desembarque na América: limites, conquistas e desafios para o estudo da difusão internacional do OP

Quatro membros da Câmara de vereadores, intrigados por experimentos iniciados no Brasil que permitem cidadãos ordinários a determinar como o governo usa as taxas em dólares, dizem que planejam deixar seus eleitores decidir de que forma serão gastos 4 milhões de dólares no ano que vem. Por meio de um processo conhecido como Orçamento Participativo, os cidadãos em cada um dos quatro Conselhos distritais serão convocados para desenvolver e escolher entre propostas para projetos locais de capital como o reparo de ruas, novos parques e trabalhos públicos com arte. O dinheiro – US\$ 1 milhão em cada distrito – virá dos fundos discricionários dos membros da câmara [...]. Três Democratas, Brad Lander e Jumaane D. Williams do Brooklyn, e Melissa Mark-Viverito de Manhattan, e um Republicano, Eric Ulrich do Queens, estão fazendo parte³⁰⁵

Excerto da Primeira matéria publicada sobre o OP no
The New York Times em 13/09/11³⁰⁶

Introdução

Em setembro de 2011 o jornal *The New York Times* publicou um artigo sobre o OP. A política de governança participativa desenvolvida em Porto Alegre no final dos anos 1980 levou mais de vinte anos para “desembarcar na América”. Durante a viagem, fez escalas na América Latina, Europa e África e, contemporaneamente, já surgia um conjunto de

³⁰⁵ Four City Council members, intrigued by experiments begun in Brazil to let ordinary citizens determine how government uses tax dollars, say they plan to allow their constituents to decide how \$4 million is spent next year. Through a process known as participatory budgeting, constituents in each of the four Council districts will be enlisted to develop and choose among proposals for local capital projects like street repairs, new parks and public artworks. The money — \$1 million in each district — will come out of the council members’ discretionary funds (...). Three Democrats, Brad Lander and Jumaane D. Williams of Brooklyn, and Melissa Mark-Viverito of Manhattan, and one Republican, Eric Ulrich of Queens, are taking part”

³⁰⁶ <http://www.nytimes.com/2011/09/14/nyregion/4-on-ny-city-council-will-let-public-decide-some-spending.html>, consultado em setembro de 2013.

experiências no Oriente. A entrada do OP nos Estados Unidos se deu, em particular, a partir do Participatory Budgeting Project (PBP), uma ONG coordenada por Josh Lerner, que se tornou um “embaixador” do OP nesse país.

O processo foi iniciado mais precisamente em 2008, numa edição regional do FSM em Atlanta. Joe Moore, vereador do 49º distrito de Chicago, teve contato com o OP numa oficina organizada pelo PBP durante esse evento. Após o FSM, Moore entrou em contato com Josh Lerner, que o auxiliou a desenhar o modelo de OP por meio do PBP.³⁰⁷ Pouco tempo depois, Moore se tornou o primeiro a implementar o OP nos Estados Unidos. Em síntese, sua política consistia em deixar os habitantes de seu bairro participarem da alocação de cerca de U\$S 1 milhão de seu orçamento discricionário.³⁰⁸ É certo que na academia estadunidense já havia especialistas estudando a experiência brasileira desde os anos 1990. Importantes análises internacionais sobre o OP foram produzidas, como as referidas obras de Abers (2001), Baiocchi (2005), Goldfrank (2011) e Wampler (2009). No entanto, foi em Chicago que pela primeira vez foram deixadas as abstrações da academia para passar à experimentação na prática.

Em março de 2012, ocorreu o primeiro encontro internacional sobre OP nos Estados Unidos, mais precisamente na cidade de Nova Iorque, onde alguns distritos já tinham iniciado suas experiências. O evento contou com especialistas de diversos países. Cerca de seis meses mais tarde o New York Times publicou mais uma matéria sobre o OP. Vale notar que a publicação do *Le Monde Diplomatique*, mencionada nos Capítulos III e V, de Bernard Cassen havia sido 14 anos antes, na França. O artigo do *The New York Times* intitulado “Colocando dentro seus dois centavos”³⁰⁹ era a respeito da assembleia ocorrida em um distrito de Nova Iorque e enfatizava, em um dos parágrafos, o seguinte

O evento no Brooklyn foi parte de algo chamado Orçamento Participativo, em que foi dado aos eleitores de quarto distritos o controle sobre um pedaço dos orçamentos discricionários de seus membros da câmara – U\$S 1 milhão para cada distrito [...]. Esta foi a segunda vez que o Orçamento Participativo, originalmente desenvolvido no Brasil, foi experimentado nos Estados Unidos, e a primeira vez na cidade de Nova Iorque, afirmou Josh Lerner, director executivo do Participatory Budgeting Project, uma organização sem fins lucrativos. Não está claro se isto vai se arraigar aqui. Mas o que se sabe é que nos últimos seis meses, 250 nova-iorquinos saltaram nas trincheiras e sujaram suas mãos com a democracia. (NEW YORK TIMES, 2012, tradução nossa).³¹⁰

³⁰⁷ Entrevista realizada com Josh Lerner, maio, 2013.

³⁰⁸ Em certos municípios nos Estados Unidos os representantes são eleitos por distrito e dispõem de um fundo discricionário para usar durante o mandato.

³⁰⁹ Tradução realizada pelo autor do original “Putting In Their 2 Cents”.

³¹⁰ Tradução do original “The event in Brooklyn was part of something called participatory budgeting, in which

O OP levou seu tempo para entrar no debate político nos Estados Unidos, mas conquistou rapidamente a atenção da mídia e o reconhecimento institucional de Washington. Em meados de 2013, a Casa Branca reconheceu em nota pública o sucesso do OP de Chicago. Um concurso promovido pela instituição da capital estadunidense destinada a laurear um conjunto de práticas denominadas “Campeões da mudança”, reconheceu, entre outros, a ação de Joe Moore, vereador de Chicago, pelo OP, como podemos notar no excerto do documento oficial abaixo

A Casa Branca reconheceu hoje o Orçamento Participativo como uma inovação de liderança em engajamento cívico, honrando o Membro do Comitê do Participatory Budgeting Project (PBP) Joe Moore e o Membro do Comitê de Assessoria Brad Lander como ‘Campeões de Mudança’. Eles foram reconhecidos por ‘pilotar programas inovadores para envolver comunidades tradicionalmente desengajadas na governança local’. Começando em 2009, nós a trabalhamos com o Vereador Moore para lançar o primeiro processo de Orçamento Participativo (OP) nos EUA, no 49º bairro de Chicago, e então expandir este processo para outros três bairros. Desde 2011, nós temos trabalhado junto com o Membro do Conselho, Lander, para construir um processo em Nova Iorque (CASA BRANCA, 2013, tradução nossa).³¹¹

Em cerca de quatro anos, os “puxadores” do OP de Chicago foram considerados “campeões” pela implementação e o auxílio à transferência do OP nos Estados Unidos.

A história parece se repetir mais uma vez com um conjunto de adaptações locais. O que vale para os Estados Unidos também segue um conjunto de padrões que caracterizam a difusão do OP, em particular, mas que poderiam ser estendidos às políticas públicas

constituents in four City Council districts were given control over a slice of their council members’ discretionary budgets — \$1 million in each district. (...) This is only the second time that participatory budgeting, originally developed in Brazil, has been tried in the United States, and the first time in New York City, said Josh Lerner, executive director of the Participatory Budgeting Project, a nonprofit organization. Whether it will become entrenched here is unclear. But what is known is that over the past six months, 250 regular New Yorkers jumped into the trenches and dirtied their hands with democracy.” NYT 30/03/2012 <http://www.nytimes.com/2012/04/01/nyregion/for-some-new-yorkers-a-grand-experiment-in-participatory-budgeting.html?pagewanted=all>, consultado em setembro de 2013.

³¹¹ Tradução realizada do original “The White House today recognized participatory budgeting as a leading innovation in civic engagement, honoring Participatory Budgeting Project (PBP) Board Member Joe Moore and Advisory Board Member Brad Lander as “Champions of Change”. They were recognized for “piloting innovative programs to involve traditionally disengaged communities in local governance”. Starting in 2009, we worked with Alderman Moore to launch the first participatory budgeting (PB) process in the US, in Chicago’s 49th Ward, and then expand this process to three other wards. Since 2011, we have worked closely with Council Member Lander to build a multi-district PB process in New York City”. Cf. <http://www.participatorybudgeting.org/blog/white-house-highlights-participatory-budgeting-as-model-for-civic-engagement/>, consultado em setembro de 2013.

municipais em geral. É certo que cada país tem suas especificidades. Todavia, pode-se observar a importância do evento como espaço de socialização e divulgação do OP, como foi o FSM em Atlanta. É possível identificar a ação de “puxadores” e “embaixadores”, bem como técnicos operando na implementação e difusão do OP. As ONGs têm a função de acompanhar a implementação e, neste caso, esta atividade foi exercida pelo PBP. A mídia desempenha um papel importante ao apresentar e divulgar à sociedade o OP, como fez o *The New York Times*. Por fim, é preciso passar, também, pelo crivo de instituições de peso para ganhar reconhecimento, que neste caso foi a Casa Branca. Nos dias atuais, além das experiências de Chicago e Nova Iorque, o OP também foi implementado no distrito de Vallejo na Califórnia, em 2012, e em um distrito de São Francisco, em janeiro de 2013.

Se a literatura sobre a difusão internacional foi útil para auxiliar a análise do processo de circulação do OP em seus diferentes níveis, a mesma ainda precisa ser aprimorada em muitos aspectos. Com esta pesquisa de doutorado foi possível avançar em relação à compreensão da difusão do OP, em particular, e da difusão de políticas públicas, em geral. Todavia, ainda resta muito a ser explorado. Nos próximos parágrafos serão expostos, à guisa de conclusão, os limites, as conquistas e os desafios da pesquisa sobre a difusão internacional, com atenção especial para o OP.

8.1 Limites da pesquisa sobre a difusão internacional: clivagens, conceitos e teorias

A literatura sobre a difusão internacional ainda é muito fragmentada na área da ciência política e das relações internacionais. Isto se deve, em parte, à associação da literatura aos objetos de estudo e à ausência de diálogo entre as diferentes áreas de estudo. Se acrescentarmos ainda a literatura sobre os movimentos sociais, o resultado é uma profusão não somente em relação às diversas formas de abordar o fenômeno – ancoradas na estratégia de confirmar teorias ou descrever macroprocessos –, mas também às terminologias e narrativas estilizadas, que acabam por se tornar jargões de subcampos de estudos. Isto causa o seguinte problema: a nova geração de pesquisadores ao entrar no campo de estudos se encontra desorientada, por um lado, e por outro se sente induzida a aderir a uma ou outra filiação de pesquisa. Se houvesse mais diálogos e intercâmbios no campo, isto contribuiria,

sem dúvida, a aumentar o potencial heurístico das teses sobre difusão e reduzir a confusão em matéria de terminologia, argumentos estilizados e abordagens.

A terminologia, como já enfatizado, para tratar do fenômeno da difusão é vasta. Termos como ondas, *lesson-drawing*, *bandwagon*, *benchmarking*, entre outros são corriqueiros no campo. Trata-se de termos que são utilizados para se referir a processos muito semelhantes. As narrativas estilizadas são com frequência demasiado redutivas. Certamente são úteis para descrever macroprocessos, como foi o caso do Capítulo V que se vale da ideia de “cascata de normas” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998), para explicar a passagem da entrada na agenda internacional à difusão massiva. Todavia, o processo é inteiramente permeado por microdinâmicas, bem como por circunstâncias prévias e posteriores que são indispensáveis para melhor entender a difusão. É preciso portanto levar em conta a dimensão mais microssociológica do fenômeno, de modo a poder obter uma leitura mais profunda do processo.

Os mecanismos causais estão em voga nas ciências sociais e, especialmente, na ciência política, cujo objetivo é acessar os microfundamentos da política. Apesar dos ganhos analíticos que podem ser obtidos com o uso da noção de mecanismos, estes ainda são empregados de forma desigual e aplicados de maneira confusa pelos diferentes autores. O positivismo “mecanicístico” complica as pesquisas qualitativas, nas quais há dificuldade de encontrar elementos que tenham características de necessidade ou suficiência. Mais: os mecanismos têm funcionado para contextos isolados, ao passo que se aplicados em contextos ou circunstâncias diferentes muitas vezes não são pertinentes ou não produzem o mesmo efeito. Não somente há confusão em matéria de definições dos mecanismos, como mostra Mahoney (2001), mas também há dificuldade de aplicação coerente no estudo da difusão.

A multiplicidade de atores operando nos processos de difusão constitui um quadro muito complexo de ser reconstruído. Identificar a totalidade dos atores que participam é uma tarefa ampla. Ser redutivo é inevitável. Neste trabalho, por exemplo, não foi possível apresentar todos os atores participando da difusão internacional do OP, mas nos concentramos essencialmente em alguns dos protagonistas identificados em momentos e regiões relevantes do processo. A narrativa construída, portanto resultou numa sinédoque do fenômeno.

8.2 Conquistas da pesquisa em relação à difusão e ao OP

A pesquisa sobre a OP deu um primeiro passo ao associar um estudo da difusão que integrou seus diversos níveis. O trabalho de campo – com as entrevistas e a observação participante, associadas à análise dos documentos – ajudaram a coletar informações que pudessem revelar as microdinâmicas do fenômeno e a agência dos atores e seus efeitos ao longo do processo de difusão. Como mencionado acima, foram encontrados, ainda, um conjunto de padrões da difusão internacional do OP, bem como foram identificados mecanismos operando sistematicamente em diversos contextos. Em suma, estas foram conquistas da pesquisa que aumentam o nosso conhecimento a respeito do fenômeno da difusão internacional, em geral, e do OP, em particular. Isto significa que é necessário acessar os níveis mais profundos de informação para entender quando os indivíduos são cruciais e quando as instituições, de fato, contam para o êxito do processo, bem como quais são aqueles mecanismos que facilitam a difusão ou, ao contrário, constroem-na.

8.2.1 Um estudo em níveis: local, regional e global

Ainda há poucas análises dos processos de difusão que integrem diferentes níveis – local, regional e global – do fenômeno. O resultado é que muitas vezes são produzidos argumentos explicativos que deixam de lado diversos aspectos da questão como, por exemplo, o reconhecimento de uma prática, o processo de entrada na agenda e as variações em termos de trajetória internacional do objeto em circulação. A análise integrada dos três níveis de difusão do OP permitiu identificar o arco completo de seu movimento de difusão internacional, desde seus primeiros passos de internacionalização, passando pelo momento em que o OP ganha legitimidade da comunidade internacional e se dissemina massivamente pelos continentes afora.

As políticas públicas, em geral, e o OP, em particular, não se disseminam por acaso e não são todas as ideias e técnicas que têm tamanha repercussão. Por que o OP circulou massivamente e não o Juri Cidadão da Alemanha ou ainda outra política de governança participativa? Nesta tese foi mostrado o processo de luta pelo reconhecimento do OP

realizado a partir de Porto Alegre, com seus prefeitos e quadros do município, mas também por ativistas de outros países, como os membros da DRD, por exemplo. A articulação em níveis facilitou a identificação de atores operando em todos os níveis e muitas vezes em mais de um continente.

O dispositivo criado no Brasil se transfere inicialmente na própria América Latina, para então alcançar a Europa – onde são estabelecidas relações de cooperação com apoio institucional e financeiro da União Europeia – e, então, ampliar a rota e se deslocar para a África. Por fim, mais recentemente começaram a surgir experiências nos Estados Unidos, Canadá e Ásia. A dinâmica da difusão global se constitui num movimento triangular inicialmente traçado entre América Latina, Europa e África na primeira década de 2000. No plano regional, foi possível observar atores operando como catalisadores. Este foi o papel do PGU-ALC na América Latina, por um lado, e Enda-Ecopop e ASSOAL pour le Gouvernement Local, por outro, na África Francófona. A ação destes centros é crucial para centralizar as informações e quadros do OP e acelerar o processo de difusão regional. Prefeitos latino-americanos como Auki Tituaña e Martin Pumar são importantes para a implementação de práticas de sucesso de OP.

8.2.2 Dois tipos de agência: entre indivíduos e instituições

A partir da leitura integrada dos diversos níveis podemos reconhecer dois tipos de agência e quando estas são fundamentais no processo: a agência individual e a agência institucional. Para identificar este elemento, a técnica de pesquisa das entrevistas em profundidade foi fundamental, na medida em que permitiu o acesso à informação necessária para reconstruir o processo e rastrear as agências.

A agência individual manifesta-se quando é necessário introduzir o OP na agenda internacional, puxar o dispositivo para dentro de um governo (local ou internacional) ou instituição, divulgar a experiência e operar as transferências. Esta agência fica clara quando interpretamos as informações por meio do rastreamento do processo. Os indivíduos como Tarso Genro, Raul Pont, Jean Blaise-Picheral, Patrick Braoezec e Bernard Bissinger foram identificados como fundamentais para construir as relações entre Porto Alegre e a França e

transferir as primeiras experiências de OP. Estes indivíduos ainda exerceram papel importante na liderança de redes transnacionais como a DRD e o FAL. A presença dos prefeitos de Porto Alegre na América Andina é menor, mas a vontade política de Auki Tituaña e Martín Pumar são decisivas para a implementação do OP em cidades que se tornaram exemplares, respectivamente, em Cotacachi e Villa El Salvador.

Por seu turno, a ação de Yves Cabannes, por meio do PGU-ALC é relevante na difusão do OP na região latino-americana e na passagem desta política de governança participativa para a África Subsaariana, no início dos anos 2000. Nesta região, especialistas como Bachir Kanouté ou Jules Dumas servem de operadores das transferências, não somente divulgando o OP, mas oferecendo auxílio técnico e capacitação de quadros sobretudo. Isto significa que sem a ação de indivíduos motivados e determinados a promover o OP não se teria obtido o mesmo êxito no processo de difusão internacional. No Banco Mundial, a presença de André Herzog é central no estímulo da cooperação Sul-Sul em matéria de OP em geral.

A agência institucional, por seu turno, pode ser reconhecida ao rastrear as experiências, legitimá-las, financiá-las e induzir a adoção do OP. Esta agência é revelada nas ações como a da União Europeia, por meio do subsídio oferecido aos municípios com o programa URB-AL. Esta política pública internacional posta em prática pela União Europeia contribuiu para consolidar relações, produzir conhecimento e intercambiá-lo entre Europa e América Latina, bem como para formar novos quadros, consolidando e legitimando desta forma o OP. O Banco Mundial, com projetos de cooperação, estimulou a transferência do OP entre América Latina e África Subsaariana. A organização de eventos e oficinas permitiu a aproximação de quadros de ambos os continentes. Já os programas mais pontuais do Banco Mundial em Kivu do Sul, Madagascar e Maputo foram indispensáveis para introduzir ou reforçar o OP nestes países por meio do financiamento direto.

As agências individuais e institucionais se complementam ao longo do processo estimulando a difusão internacional do OP. É importante notar como toda esta trama complexa de atores e instituições está interconectada, circulando e se intersectando em mais de um continente. Há indivíduos e instituições que atuam nos três continentes, ao passo que outros operam em suas próprias regiões. A cidade de Porto Alegre é, em boa medida, o grande centro, o ponto onde indivíduos e instituições se encontram. Temos intersecções entre o CIGU, no Equador, por um lado, e o Enda-Ecopop, no Senegal, por outro. De forma

semelhante, podemos notar o encontro entre o DRD, na França, Solidariedade, no Brasil, e ASSOAL, nos Camarões.

8.2.3 Mecanismos recorrentes

Os resultados da pesquisa mostram um conjunto de mecanismos em operação no processo de difusão internacional em seus diferentes níveis. Os mecanismos não são interpretados como entidades determinantes, como uma parte da literatura vem postulando, isto é, no sentido de entidades que, ao serem ativadas, produzem determinados resultados. A proposta do uso da noção de mecanismos nesta tese é de identificar “forças” que quando entram em ação facilitam o caminho para alcançar determinados resultados. A intervenção destes mecanismos é mais ou menos intensa de acordo com o caso, escala da difusão (local, regional, global) e circunstância. Ao final de cada capítulo foram resgatados aqueles mecanismos que se sobressaíram no processo e cuja ação acelerou a difusão.

A construção, entendida como um processo abstrato, foi um dos mecanismos que operou em diversos casos, especialmente nas experiências brasileiras, sendo Porto Alegre a mais emblemática. A cidade de Porto Alegre estabeleceu sua imagem como capital da democracia participativa, o que não somente atraía atores a se inspirarem em seu modelo, como também contribuiu para que se tornasse conhecida ao redor do globo. O mecanismo de rastreamento externo, por seu turno, ocorreu sistematicamente. De fato, as OIs procuram experiências de sucesso que possam ser replicadas em outros contextos. O OP foi uma destas e a ONU, bem como o Banco Mundial estiveram implicados com este tipo de ação. Com o pioneirismo, também tornaram-se líderes, ou seja, a partir de Porto Alegre ou Belo Horizonte, outros municípios se inspiraram, derivando um mecanismo de “siga o líder”

A cooperação internacional entre indivíduos e instituições também constituiu um mecanismo decisivo. No caso da Rede DRD, ativistas e autoridades locais colaboraram para promover o OP no contexto francês e, em menor medida, na Europa e África Subsaariana, com atenção particular para os países francófonos, Senegal e Camarões. A cooperação também é importante na medida em que não se limita à transferência de energia de atores individuais na promoção de uma causa, mas também quando se transforma em transferência de recursos financeiros para a mesma finalidade. Os projetos de cooperação da União Europeia, como o URB-AL, e aqueles postos em prática pelo Banco Mundial representaram

um avanço para a circulação do OP entre a América Latina e a Europa, por um lado, e entre a América Latina e a África Subsaariana, por outro. O mecanismo de capacitação técnica de quadros também favoreceu a difusão internacional. Na medida em que os projetos de cooperação aumentavam, formavam-se novos especialistas em matéria de OP, capazes de reproduzi-lo em seus próprios contextos de atuação.

O fluxo do OP nesta ampla variedade de contextos e instituições não teria sido possível sem as diferentes traduções do dispositivo. Os instrumentos escritos (livros, manuais, relatórios, etc.) foram traduzidos para diferentes línguas, do português ao francês e ao italiano, por exemplo, e linguagens, de um dispositivo capaz de radicalizar a democracia para um instrumento idôneo para aumentar a “boa governança” municipal. Estes múltiplos vai-e-vem entre línguas e linguagens foram mecanismos indispensáveis para facilitar e acelerar o processo de difusão. O *networking* é um mecanismo que está sistematicamente presente no processo. A ação de conectar pessoas é uma passagem quase obrigatória para a circulação das ideias e técnicas sobre o OP.

A realização de entrevistas e a observação atenta dos indivíduos que participaram da difusão internacional permitiram identificar os movimentos e as ações singulares dos atores ao longo do processo. A circulação individual, seja entre instituições de um mesmo país, por meio da renovação política, seja entre instituições internacionais ou de países diferentes, foi um mecanismo que facilitou a difusão. O caso da transferência em escala nacional no Peru, com prefeitos que implementam o OP em seus municípios e que em seguida foram eleitos para o Congresso e nesta instituição continuam promovendo esta política, é ilustrativo a este respeito. O caso peruano não somente revela a operação deste mecanismo, mas também a influência da indução. A criação de dispositivos normativos, como leis nacionais, induzindo os municípios a realizarem o OP é um mecanismo importante para o aumento em escala do OP. A indução também tem origem do plano internacional, quando as OIs incentivam os municípios a adotarem o OP em seus manuais, financiando diretamente experiências ou nos contratos de concessão de crédito.

A identificação de mecanismos é uma tarefa analítica que ajuda o pesquisador a melhor entender as dinâmicas que levam a um processo e como estas se desdobram em diferentes circunstâncias. Os mecanismos são entidades postuladas pelo pesquisador. Nesta tese foi considerado um conjunto de mecanismos. As definições dos mesmos são sintéticas, estratégia que permitiu identificar mecanismos particulares, que operam em alguns casos específicos e outros mais gerais.

8.3 Próximos passos de pesquisa

A análise do OP revela as dinâmicas da difusão de uma política pública municipal. Contudo, ainda restam muitas questões abertas, tanto na literatura sobre o objeto de análise, quanto em relação ao objeto empírico, no Brasil e no plano internacional. A difusão do OP precisa ser comparada a outras políticas públicas como o programa Bolsa Família, por exemplo, ou com outra política pública executada em âmbito local. Ainda resta comparar o OP a casos negativos de difusão, ou seja, porque o OP não se difunde, bem como identificar os mecanismos que obstruem ou constroem a adoção.

No Brasil foram encontradas cerca de 400 experiências de OP em vigor em 2013, em estudo realizado por Kátia Lima e Luciano Fedozzi. A maior parte dos casos não está documentada, há ainda muito trabalho monográfico a fazer sobre as experiências, pois boa parte dos estudos se dedica aos casos emblemáticos. É importante entender a genealogia das experiências, bem como as adaptações e os modelos nos quais se inspiram. Estudos de porte nacional sobre as experiências de OP em si são importantes para compreender melhor não somente as dinâmicas internas da difusão – após o primeiro passo dado com Wampler (2008) –, mas também produzir diagnósticos sobre o estado do OP no País. Ademais, informações a respeito de casos como o de Belém ou de São Paulo, que eclipsaram há alguns anos, são difíceis de encontrar. O primeiro caso em particular, que constituiu uma das experiências mais radicais de OP, também serviu de inspiração para outros municípios na Europa, como Bobigny na França. Neste sentido, Belém também é um exemplo de internacionalização.

Neste estudo foram identificadas duas grandes ideias em relação ao OP. A primeira que inclui o ideal do aprofundamento democrático, ao passo que a segunda associa o OP à “boa governança”. A dimensão da ideia não foi um objeto prioritário de análise. Optou-se por mantê-la com elevado teor de abstração. Todavia, estas duas faces abstratas do OP podem ser distinguidas em outras ainda menores, adquirindo assim maior concretude e precisão.

Efetivamente, se observarmos o caso de Porto Alegre, a ideia inicial era produzir uma experiência de radicalização da democracia, e após a mudança de governo em 2005 o OP foi progressivamente se aproximando da ideia de “governança”. Já o caso de Cotacachi associa o OP a um dispositivo idôneo para a construção de tecido social e a integração de gênero e etnias, não tratando necessariamente de radicalização democrática. A cidade de Recife, por

seu turno, insiste na ideia de participação das massas. Há portanto uma variação interna ao caso, bem como variações entre os casos. Ainda há um vazio, com raras exceções, como a obra de Talpin e Sintomer (2011), que identificam as dimensões das ideias no OP de maneira mais fina. Rastrear a dimensão da ideia é sem dúvida um passo importante para melhor entender o elemento abstrato, ou para ser mais direto, o conteúdo político que circula junto ao OP.

Os expoentes da transferência de políticas públicas têm insistido na possibilidade de estudar o fenômeno como variável dependente ou independente (DOLOWITZ; MARSH, 2001). Em outras palavras trata-se de estudar a transferência como processo em si, como foi o caso deste estudo, ou como variável que influencia o êxito final do processo, ou seja, o sucesso ou fracasso da política pública. Os autores mencionados definem que as causas do fracasso das políticas públicas podem ser devidas às transferências incompletas ou inapropriadas. A maior parte das pesquisas no Brasil e no exterior sobre o OP tratam de casos positivos, casos de sucesso. Ainda não há estudos de peso sobre casos negativos de OP, ou seja, a seguinte pergunta ainda não foi respondida: o que faz com que o OP, em certos casos, não tenha sucesso? Entender o processo de difusão pode ser uma chave de leitura importante para avançar nesta questão aberta no campo de estudos do OP.

O OP, em decorrência do grande sucesso no campo das ciências sociais, gerou muitos estudos de caso e algumas comparações. Entre os estudos de caso, destacam-se aqueles de sucesso e que se tornam emblemáticos como mencionado. As comparações são realizadas em âmbitos prioritariamente intranacionais ou interregionais. Poucos estudos ousam em matéria de comparativa. Esta tese procurou apresentar casos provenientes de três continentes diferentes, justapondo um conjunto de trajetórias internacionais do OP. O quadro intercontinental mostra a riqueza das experiências de OP nos dias atuais. Isto revela um campo ainda pouco explorado a ser desbravado pelos estudos da próxima geração, cujas análises podem ser enriquecedoras para as teorias na ciência política e relações internacionais como um todo.

O Capítulo IV apresentou duas redes transnacionais que foram importantes no processo de difusão do OP. O FAL e a DRD são redes precursoras, ao promoverem o OP desde o final dos anos 1990 e o início dos anos 2000. Se a DRD se tornou inoperante na última década, muitas outras redes nacionais e, algumas, transnacionais surgiram desde então. A Rede Brasileira de OP, bem como a Rede Chilena, Colombiana, Dominicana e Argentina e ainda a rede OP-Portugal, a OIDP, e sua sucursal na África, a OIDPA são apenas alguns exemplos.

No Brasil, ainda não há algum estudo sobre a Rede Brasileira de OP e tampouco estudos consistentes sobre as redes internacionais, que são atores fundamentais no processo de difusão desta política de governança participativa.

O OP, por fim, é um dispositivo de governança participativa, mas não é o único. Trata-se daquele que obteve uma repercussão internacional significativa e um amplo número de adoções em termos de distribuição geográfica no mundo. Não é seguramente aquele que é mais recorrente. A título meramente ilustrativo, no Brasil há mais de 16 mil Conselhos Gestores de Políticas Públicas municipais, diante de cerca de 400 OPs. O OP, todavia, consolidou um grupo de especialistas e de militantes. É preciso entender como este grupo se insere num movimento mais amplo que vem defendendo a participação em diversos contextos, seja em setores como as políticas sociais ou de saúde, ou ainda aquelas da inovação científica e tecnológica, à construção de infraestruturas, bem como nas Organizações Internacionais e nas Constituições dos Estados. A participação é um princípio abrangente, o OP é somente uma forma de executá-lo. É importante entender como os “embaixadores” do OP se situam neste movimento mais amplo de difusão internacional do ideal da participação.

Epílogo: A estrela da participação?

Há algo que temos aprendido em Villa El Salvador e tenho lhes dito sempre e temos comentado com muitos dirigentes. Se eu quero ser um bom jogador de futebol tenho que aprender com o melhor jogador de futebol, se alguém quer ser um bom funcionário público, tem que aprender com o melhor funcionário público municipal e se alguém quer ser um bom prefeito, tem que aprender com os melhores prefeitos e com os melhores municípios

Martin Pumar³¹²
(ex-prefeito de Villa El Salvador)

O OP conquistou ao longo da década de 2000 o status de uma “estrela da participação”. Mais de 2.800 casos foram encontrados no mundo em 2013. A difusão do OP produziu experiências variadas, com qualidades e intensidades diferentes. Neste movimento que difundiu os OPs pelo mundo em 25 anos, há ideias heterogêneas circulando, algumas são mais técnicas, ao passo que outras mais políticas. A adoção massiva do OP em nível internacional deu lugar ao Brasil como um produtor e exportador de ideias, técnicas e tecnologias de governança participativa. A ideia da participação social no debate sobre os recursos públicos não é uma invenção deste País, mas foi quem colocou em prática uma política de governança participativa, ao criar um modelo de inclusão dos cidadãos no processo de alocação orçamentária.

Alguns países inovaram e foram ainda mais longe, como o Peru, a República Dominicana e o Equador, que elevaram o OP ao estatus de política de Estado, tornando-se lei e, nos dois últimos casos, sendo inserido como princípio na Constituição nacional. No Brasil ainda não há uma lei federal a respeito do OP, o que fragiliza a continuidade das experiências. Casos emblemáticos de OP em capitais como Belém, São Paulo e Recife retrocederam após mudanças de governo.

Ao viajar pelo mundo, o OP pode levar consigo um princípio político relevante. Efetivamente, implementar o OP significa aprofundar a democracia, ou seja, o povo tem que poder participar nas decisões que lhe afetam diretamente no imediato e no futuro, especificamente no orçamento público. O modo de funcionamento do OP, com suas assembleias regionais nos bairros, é capaz de aproximar do poder indivíduos que são menos

³¹² Intervenção Seminário Internacional do Orçamento Participativo, Villa El Salvador 2001.

favorecidos na sociedade. Há um aumento da inclusão social neste sentido. O princípio redistributivo e de justiça social, ou seja, os recursos públicos terem que ser distribuídos de maneira justa entre seus contribuintes também é inerente ao OP. O princípio da transparência da ação pública e, mais especificamente, do gasto público são inseparáveis do OP. O processo participativo em si, por um lado, permite aos indivíduos exercerem sua própria cidadania e, por outro lado, tem uma função pedagógica, de modo que o OP pode ser entendido como uma escola de cidadania.

Além dos princípios políticos, o OP é um instrumento de gestão, cujas técnicas podem melhorar as ações do governo e ajudar a solucionar problemas de administração pública. O controle social, por meio do acompanhamento do processo de alocação orçamentária, contribui para reduzir práticas de corrupção envolvendo os recursos públicos. A aproximação entre governo e cidadão, por meio dos diálogos *vis-à-vis* nas assembleias do OP, e a divulgação das obras implementadas por meio desta política, ajudam a estabelecer os laços de confiança entre ambos. A escuta dos cidadãos nas plenárias e o sistema de votação auxiliam o poder público a identificar melhor onde estão os problemas que necessitam de intervenção de sua parte. A associação entre participação e uso de dispositivos de tecnologia da comunicação e informação também se mostra como uma nova tendência, que tem contribuído para o diálogo entre cidadão e poder público.

A militância pela abertura das instituições políticas à participação não é uma ação nova. Com o OP, consolidou-se um verdadeiro movimento transnacional de ativistas da participação que, como “missionários modernos”, defendem e disseminam seus princípios, suas técnicas e tecnologias. A especificidade deste grupo composto, em geral, por profissionais especializados em participação, mais precisamente em orçamentação participativa, é que atuam ao mesmo tempo na dimensão transnacional e no nível dos governos subnacionais. A difusão massiva do OP é devida à ação coletiva deste grupo, associada à articulação em rede, ao suporte de instituições internacionais, às circunstâncias sociopolíticas locais e às experiências de sucesso.

Todavia, não se deve ser ingênuo em relação aos dispositivos de participação social ou ao OP, entendendo que todos os casos sejam sucesso garantido nem, tampouco, que nas “boas práticas” não haja problemas. Estes dispositivos se inserem na vida política e esta envolve dinâmicas que lhes são próprias, como a competição e o exercício do poder, das quais não é possível escapar. O OP, como um dispositivo político, pode criar novas arenas representativas, construir novas formas de lideranças políticas, que não necessariamente representem os cidadãos. Aqueles que detêm maior conhecimento das regras ou mais

informações podem ter vantagens no OP. Dependendo do desenho institucional, o OP pode favorecer a maioria dos votantes, em detrimento daqueles que apresentem as demandas mais necessárias. Por fim, vale enfatizar que o OP não é um dispositivo impermeável aos interesses dos partidos, dos governos e das instituições internacionais que o recomendam e implementam. Há portanto muito trabalho a ser feito para que este dispositivo seja alijado dos vícios da política que possam ameaçá-lo. É por esta razão que, a despeito da difusão massiva, é importante estar atento e acompanhar as experiências, de modo a assegurar a qualidade dos dispositivos.

A inovação democrática trazida com o OP e os êxitos internacionalmente reconhecidos em casos como Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife, citando somente algumas capitais, fizeram do Brasil um país importante neste campo. Isto também implica certa responsabilidade, na medida em que o país passa a servir como exemplo de aprofundamento democrático. Certamente as experiências de OP têm falhas e pontos a serem aperfeiçoados, como toda atividade humana. O OP é um processo, não uma estrutura fechada e acabada. Há uma dinâmica de aprendizagem, de erros e acertos. É importante que as experiências continuem avançando, que o OP seja implementado em outras capitais e municípios de pequeno e médio porte, superando os desafios para que a democracia siga sendo aprofundada.

As manifestações que eclodiram no Brasil em junho de 2013, quando milhares de pessoas saíram às ruas – a princípio para manifestar contra a precariedade do transporte público – expressando reivindicações de diversas naturezas, apontam para a necessidade de melhores canais de diálogo entre sociedade e Estado. No elã dos protestos, surgiu o *slogan* da ONG Meu Rio para a implementação do OP na cidade do Rio de Janeiro defendendo nas manifestações de junho que a causa “não é por 20 centavos, é por 20 bilhões”.³¹³ Em grandes linhas as manifestações desse inverno desvelaram as proporções de um descontentamento generalizado e mostraram a urgência de se ampliar os canais de participação social. Um descontentamento que não é do Brasil, mas que também diz respeito aos povos de outros países, que vêm reivindicando publicamente mais democracia desde a chamada “Primavera Árabe”. Os processos de difusão internacional podem ser portadores de elementos de natureza diversa. O OP talvez não seja a solução para um problema desta amplitude, mas o princípio da participação no debate público, em geral, e no gasto público, em particular, pode contribuir para superar o descontentamento e aprofundar a democracia.

³¹³ MEU RIO. Não é por 20 centavos é por 20 Bilhões!. Disponível em <http://www.meurio.org.br/na_atividade/26/assine_embaixo/e-por-20-bi>. Acesso em: 27 de setembro de 2013.

Apêndice A: A investigação de um campo transnacional em ciência política e relações internacionais

Para estudar o fenômeno da difusão internacional de uma política pública o pesquisador precisa não somente se dedicar à compreensão do Estado, entendido como metonímia dos governos nos diferentes níveis que o compõem, mas estender o olhar também para além de suas fronteiras. A primeira questão que emerge, portanto ao estudioso da ciência política e das relações internacionais é como constituir uma pesquisa de campo para entender seu objeto. Mais complexa ainda se torna esta tarefa quando se trata de um processo transnacional, que envolve instituições domésticas e internacionais, sendo algumas destas informais, cujas ações ocorrem com periodicidade diversa em localidades aleatórias.

A ciência política e as relações internacionais, em geral, e no Brasil, em particular, ainda são muito carentes em matéria de conhecimento e capacitação sobre as questões, métodos e técnicas de pesquisa de campo. Via-de-regra, se o cientista político ou internacionalista aspira realizar uma pesquisa com base em “métodos qualitativos”, deve procurar amparo em outras áreas das ciências humanas, como a sociologia ou antropologia.

A investigação de campo pode ser um elemento preliminar, principal ou complementar a outros métodos de pesquisa. As informações obtidas por meio de pesquisa de campo permitem acessar dinâmicas que a análise de dados quantitativos ou outras formas de investigação não alcançam, como os bastidores da vida cotidiana dos fenômenos políticos. A pesquisa de campo pode envolver a realização de entrevistas, observação participante, etnografia, diálogos informais, coleta de documentos entre outras atividades.

Podemos argumentar como defende Tilly o seguinte “na medida em que a política, essencialmente, consiste [...] na interação, dinâmica e contingente entre pessoas, famílias, e grupos pequenos, a etnografia política permite um acesso privilegiado para seus processos, causas, e efeitos”.³¹⁴ Neste sentido, não somente a etnografia, mas a pesquisa de campo, em geral, é indispensável para compreender a natureza mais íntima, ou a microdimensão dos fenômenos políticos. A ausência de treinamento para a condução da pesquisa de campo faz com que a aprendizagem, em muitos casos, se desenvolva ao longo do percurso, ou seja, “se

³¹⁴ Tradução realizada pelo autor do original “To the extent that politics actually consists (...) of dynamic, contingent interaction among persons, households, and small groups, political ethnography provides privileged access to its processes, causes, and effects” (TILLY, 2006, 410).

aprende fazendo”, em outras palavras é feito “na raça” para usar uma expressão puramente brasileira.

A natureza da pesquisa que buscava entender o processo de difusão internacional do OP fazia necessária a investigação de campo. Na ausência de dados quantitativos confiáveis e abertos, a pesquisa qualitativa além de ser uma passagem obrigatória se torna ainda mais valiosa. A metodologia desta tese foi essencialmente qualitativa e se compôs a partir da estratégia de triangulação de métodos (GALLAGEHER, 2013, p. 194). Para esta finalidade foram feitas visitas de campo in loco para a realização de entrevistas semiestruturadas em profundidade, observação participante e coleta de documentos, além de diversas conversas informais, realização de vídeos, fotos e áudio do campo.

Em linhas gerais foi realizada uma etnografia, próxima ao que define Tilly (2006, p. 410) para o qual esta deve incluir procedimentos intrusivos e discretos, de um objeto empírico transnacional. Em síntese foi realizada uma etnografia da difusão internacional do OP.³¹⁵ Com esta estratégia de pesquisa foi possível, em certa medida, acompanhar o objeto empírico em movimento. A triangulação é uma estratégia que permite assegurar maior confiabilidade das informações obtidas na pesquisa (GALLAGHER, 2013, p. 194), pois as informações obtidas podem ser sistematicamente confrontadas entre documentos ou entre fontes diferentes. A técnica utilizada para acompanhar a difusão internacional foi a do “rastreamento do processo”.

a. Ir aonde o vento levar: a pesquisa de campo

Em um dos diálogos eletrônicos com meu orientador fui advertido de que quando fazemos pesquisa de campo, vamos aonde o nosso objeto nos levar. Acredito que esta seja uma afirmação de grande sentido e implicações para a ciência política e as relações internacionais. Fazer pesquisa de campo, efetivamente, pode significar por vezes seguir o vento na expectativa de encontrar o olho do furacão e poder observá-lo por dentro. A estratégia da triangulação permite obter este conjunto mais amplo de perspectivas em relação

³¹⁵ Os elementos postulados por Tilly para a composição de uma etnografia política são os seguintes: entrevistas em profundidade, conversa, observação participante, observação passiva das interações, observação encoberta das interações, observação discreta a respeito dos resíduos e consequências da interação (TILLY, 2006, p. 410).

ao objeto de análise, pois ao combinar observação participante, entrevistas e análise de documentos é possível acessar o fenômeno do ponto de vista interno, e manter a distância que o pesquisador necessita, bem como obter o registro da memória, mediante documentos ou pelas narrativas orais e, ainda, a partir desta combinação de técnicas alcançar uma visão em paralaxe do fenômeno estudado.

As pesquisas de campo requerem uma grande implicação pessoal, pois além dos campos não serem sempre de fácil acesso – geralmente o que ocorre é o contrário, seja quando estudamos as elites da política ou associações comunitárias – o tratamento das informações obtidas em campo faz parte de uma longa e trabalhosa atividade de organização, recomposição e interpretação dos dados. Para realizar pesquisa de campo de qualidade é preciso ter habilidades diferentes como o domínio dos códigos de linguagem do campo para estabelecer o contato e poder acessá-lo. Não bastasse o domínio da linguagem é indispensável ser perseverante e paciente. De fato, o acesso ao campo muitas vezes está longe de simples e requer contatos prévios, autorizações, guias, etc. Fazer entrevistas, por seu turno, também pode ser problemático, afinal estas dependem, de forma significativa, da boa vontade das pessoas de disporem de seu tempo para receber um pesquisador. Em campo pode ocorrer que as entrevistas sejam canceladas ou adiadas. Ser persistente é fundamental para obter resultados em campo.

Seguir o objeto, ademais, também pode implicar a transgressão de fronteiras de risco, no sentido de colocar em questão a integridade física do pesquisador, que se submete, por vezes, a visitar regiões que não são de seu contexto habitual de vivência e que, porventura, podem ser marcados por violência, clima adverso ou ainda a presença de vírus, parasitas e bactérias incomuns ao seu ambiente de trabalho cotidiano.³¹⁶

A primeira incursão em campo que realizei em relação ao meu objeto foi durante a pesquisa de mestrado, quando passei cerca de um semestre acompanhando as reuniões da prefeitura de Saint-Denis a respeito do OP, bem como dos Conselhos de bairro na cidade; fiz o mesmo em Porto Alegre. A pesquisa foi acompanhada de um conjunto de entrevistas com autoridades locais, quadros do município, especialistas e cidadãos. Durante este período participei de uma edição do encontro do Observatório Internacional da Democracia Participativa em Nanterre, no qual foi possível observar os atores juntos operando em seu

³¹⁶ Uma de nossas visitas técnicas em Maputo foi cancelada pela prefeitura que havia se comprometido a me acompanhar, devido à eclosão de manifestações e piquetes no município após o aumento do preço da “chapa” – transporte coletivo que leva e traz os cidadãos no município – pelo risco de ocorrerem surtos de violência nas regiões mais periféricas da cidade.

“habitat natural”. A atividade de pesquisa de campo assumiu essa forma desde então, cujo padrão foi seguido em boa parte das missões *in loco*.

b. A entrada em campo: espaços, atores, instituições

A pesquisa de campo teve como prioridade a realização de entrevistas, que foi a principal fonte de informações primárias para esta tese. O campo foi feito em instituições como prefeituras, Organizações Internacionais, associações internacionais e eventos (locais e internacionais). Para a missão de campo se identificava um primeiro grupo de informantes e as instituições de interesse (ONGs, município, Organizações Internacionais, redes, etc.). Uma vez *in loco* novos informantes eram identificados, por vezes a partir de pesquisa documental, ao passo que outras durante as entrevistas. Por vezes as entrevistas ou os diálogos estabelecidos em campo serviram para gerar informantes, por meio da técnica de “bola de neve” em outros lugares. A título ilustrativo algumas das entrevistas realizadas no Equador serviram para identificar informantes na Espanha, bem como entrevistas realizadas em Porto Alegre, forneceram pistas para encontrar informantes em Dacar. As conversas em Chicago abriram as portas para informantes em Villa El Salvador e assim por diante.

A entrada em campo, portanto, foi feita a partir de contatos estabelecidos previamente, os quais nos auxiliaram a ter acesso às instituições, a documentos e aos contatos de nossos informantes. Em campo eram gerados novos contatos. Durante o campo em municípios específicos foi possível realizar visitas técnicas em assembleias do OP ou de reuniões de outra natureza. Os eventos constituíram um campo em si. Durante a pesquisa participei de diversos encontros internacionais sobre governos locais, sendo todos estes espaços importantes de circulação do OP, alguns com sessões sobre o tema, outros organizados especificamente sobre o mesmo.

A observação participante nos eventos permitiu observar o OP em seu movimento internacional. Os eventos foram indispensáveis para conseguir entrevistas, foram uma forma de fazer com que nossos entrevistados mais distantes viessem até nós. Os eventos são grandes pontos de encontro e serviram para gerar novos contatos e novos informantes. O campo realizado em 2012 na África Subsaariana, por exemplo, foi facilitado após a participação do Metropolis em Porto Alegre, no ano anterior, no qual se obteve o contato de dois informantes de peso trabalhando com o OP neste continente. Mais importante ainda, a participação nos diversos eventos permitiu a observação e o acompanhamento dos atores em seu “habitat

natural” para usar uma expressão de Richard Fenno (1990, p. 96 apud SCHATZ; 2009). Abaixo segue um quadro resumindo as atividades de campo. São três exemplos de missões de pesquisa *in loco* em municípios, outra em associação internacional e outra em Organização Internacional.

Villa El Salvador

A viagem à Lima, no Peru, para fins de pesquisa foi realizada entre os meses de maio e junho de 2013. Para viabilizar o desenvolvimento das atividades de pesquisa foi estabelecido vínculo, na qualidade de pesquisador afiliado, com o Instituto de Estudos Peruanos (IEP), que é um centro de excelência na área de Ciências Humanas no país.

A visita ao IEP ficou sob a responsabilidade da Dra. Patrícia Ames, Diretora de Pesquisas da instituição. A filiação no IEP permitiu o acesso à Biblioteca María Rostworowski, que conserva um importante acervo na área de Ciências Humanas no Peru. Na Biblioteca foi possível consultar materiais diversos, como teses de doutorado, dissertações de mestrado, livros fora de circulação comercial, documentos técnicos e periódicos. O material coletado, devido à sua especificidade, não poderia ter sido obtido no Brasil.

O IEP forneceu, adicionalmente, uma sala para o uso durante a permanência, equipada com internet, impressora e telefone. O espaço foi fundamental para organizar as atividades de pesquisa de campo e fazer ligações para agendar as entrevistas. Durante a permanência no IEP foi possível marcar reuniões com os especialistas na área da democracia e participação desta instituição.

Um conjunto de quinze entrevistas foi realizado *in loco* com pessoas provenientes de instituições diversas, como equipes do Ministério de Economia e Finanças e do município de Villa El Salvador, quadros de ONGS locais, lideranças comunitárias e funcionários da Organização das Nações Unidas e do Banco Mundial. Adicionalmente, foram realizadas três visitas de campo no município de interesse para a pesquisa, Villa El Salvador, situada na periferia de Lima. Durante as atividades de campo em Villa El Salvador, foram visitados os seguintes espaços: a Prefeitura do município, associações locais, uma rádio comunitária. Além destes espaços foi realizada observação participante em plenária do Orçamento Participativo de Villa El Salvador. Para esta pesquisa o autor contou com recursos da Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Universidade de São Paulo.

c. Além da conversa fiada: a entrevista como técnica de pesquisa

As relações estabelecidas em campo facilitam o diálogo informal com múltiplos atores. Falar com as pessoas, conversar fiado, consiste num importante passo para estabelecer uma relação face-a-face com o objeto de estudo. As conversas são importantes para o entrosamento e para obter contatos ou informações básicas sobre o objeto estudado, que muitas vezes não seriam ditas nas entrevistas diante de um gravador. Este contato inicial

ajudou na pesquisa, especialmente a entrada e o primeiro contato com o campo, mas não constituíram a fonte mais segura de informação para entender o fenômeno estudado. Foi preciso ir além das conversas informais e realizar diálogos mais estruturados que pudessem ser utilizados na reconstrução do processo.

A entrevista constituiu a principal técnica de pesquisa para esta tese. Foram realizadas mais de cento e vinte entrevistas semiestruturadas em profundidade, sendo que algumas duraram quinze minutos, ao passo que outras três horas, mas a duração média foi de uma hora. As entrevistas foram conduzidas todos os países visitados para esta tese (Brasil, África do Sul, França, Equador, Espanha, Estados Unidos, Moçambique, Peru, Senegal) e realizadas em quatro idiomas: português, francês, inglês e espanhol. As entrevistas tiveram valor inestimável para esta tese, considerando a dispersão das informações sobre o fenômeno, a ausência de documentação específica sobre a difusão e a escassez de dados quantitativos sobre as experiências internacionais. A reconstrução do processo se fundamentou em boa parte a partir das entrevistas.

As entrevistas em profundidade serviram de “janelas” diretas para identificar relações causais. Efetivamente, o conteúdo aberto das entrevistas revela os desdobramentos dos eventos, as ações empreendidas pelos atores de interesse, as pessoas que lideram os processos, as relações estabelecidas entre os indivíduos (seja de cooperação ou conflito). Uma vez encontradas estas informações é possível identificar agência individual ou institucional, bem como mecanismos causais operando no processo, como o networking, a circulação individual, o rastreamento externo e assim por diante.

O perfil dos entrevistados era de naturezas diversas. A literatura sobre metodologia em entrevistas na ciência política distingue em geral entre elites e não-elites (DEXTER, 2012). Este estudo optou por entrevistar quadros de alto escalão internacional (ONU e Banco Mundial) e nacional (Ministério de Economia e Finanças do Peru), autoridades locais (prefeitos e vereadores), quadros municipais (secretários de relações internacionais, coordenadores do OP, especialistas em planejamento urbano, etc.), quadros de ONGs (CIDADE, em Porto Alegre, FASE, em Recife, DESCO, Villa El Salvador, ENDA-ECOPOP, Dacar, etc.), quadros de redes transnacionais e associações internacionais (OIDP e CGLU, Barcelona, DRD, França) e líderes comunitários (indivíduos com longa vivência e participação no OP). A medida que as entrevistas avançavam, cada um destes entrevistados fornecia uma parte do quebra-cabeça. Uma parte das informações se sobrepunham, permitindo a reconstrução do processo.

Quando apresentei os primeiros resultados de minha pesquisa de campo no II Seminário Discente do Departamento de Ciência Política da USP em 2011, uma das perguntas feitas por aqueles que assistiam meu painel foi: e como você vai saber se seus entrevistados estão lhe contando a verdade? Esta é uma pergunta importante para quem trabalha com pesquisa baseada em entrevistas. No meu caso, esta questão talvez tenha sido uma das mais recorrentes nos últimos anos de investigação. O fato é que parece fundamental lidar com este tipo de problema para assegurar confiabilidade na reconstrução do processo. Para dar conta de tal tarefa foram utilizadas três técnicas.

A primeira técnica é inerente à própria entrevista. Consiste em confirmar uma informação durante a entrevista (DEAN; WHITE, 2013, p. 106), ou seja, trata-se de realizar um procedimento de comparação entre informações oferecidas por informantes diferentes, como segue

Entrevistador: Estive na França fazendo pesquisa e um dos prefeitos me disse que o senhor esteve lá mais de uma vez no final dos anos 1990, é verdade?

Entrevistado: Sim, de fato estive lá em 1998, estreitamos bastante as relações com alguns municípios de esquerda.

Entrevistador: Ah! E como foi?

Este tipo de técnica também auxilia para encorajar o entrevistado a trazer maiores detalhes a respeito de um assunto ou episódio. A segunda técnica é a distinção entre informações objetivas e subjetivas do informante. As informações subjetivas, que apresentam julgamentos de valor não foram tomadas em conta na reconstrução do processo, ao passo que as informações que continham elementos factuais foram levadas em consideração.

A terceira técnica é uma extensão da triangulação de métodos (BAIOCCHI, 2005, p. 172; GALLAGHER, 2013, p. 194). Esta técnica consiste essencialmente em confrontar uma fonte com outra, por exemplo, uma fonte oral com arquivo de imprensa, documento oficial, mídia, foto ou ainda comparar as informações de um entrevistado com as de outro. Neste último caso há uma diferença em relação à primeira técnica descrita acima, na qual o procedimento se desenvolve durante a entrevista, ao passo que na segunda o procedimento é realizado *a posteriori*. A cada incursão em campo foram elaborados “cadernos de campo”, nos quais foram registradas sistematicamente as notas das entrevistas e das atividades realizadas *in loco*, que auxiliaram na triangulação e na reconstrução do processo. Adicionalmente, a combinação de técnicas favoreceu o preenchimento dos hiatos presentes tanto na literatura ou nos documentos, em geral, como nas entrevistas, de maneira recíproca.

Desta forma os detalhes das informações encontradas em documentos eram complementados pelas entrevistas e vice-versa.

A pesquisa de campo é uma atividade que pode se tornar um trabalho infinito. Efetivamente a quantidade de informação obtida em campo pode ser imensa. O foco da pesquisa sempre se concentrou no processo de transferência. A estratégia da saturação (BLEICH; PEKKANEN, 2013, p. 84), isto é, a pesquisa de campo era concluída no momento em que as entrevistas e documentos deixavam de acrescentar informações novas e relevantes para o escopo da pesquisa, de modo que uma unidade adicional de entrevista ou documento não afetaria de maneira significativa as conclusões obtidas a partir da pesquisa.

Não se pode deixar de reconhecer que a pesquisa de campo, como via de regra, teve influência da posição do pesquisador, em outras palavras as relações com o campo seguiram o viés ou bias do pesquisador. Em linhas gerais, trata-se de um doutorando brasileiro, realizando sua tese sobre o tema da “internacionalização do Orçamento Participativo”, como era explicado aos entrevistados. O fato de ser um brasileiro estudando o OP facilita a entrada em campo e ganha, em alguma medida, a simpatia dos entrevistados, na América Latina, como na África e na Europa. Em certos casos os entrevistados me pediam para contar sobre a experiência do OP de Porto Alegre, curiosíssimos para saber como as coisas funcionavam em seu local de origem.

A maior parte dos entrevistados estava confortável para contar a respeito do OP, de suas experiências pessoais e dos processos internacionais. Um conjunto significativo de entrevistas foi feito a partir de indicações de outras pessoas. Por exemplo, alguns quadros de ONGs foram indicados por consultores internacionais, alguns dos quadros do Banco Mundial foram indicados por seus pares dentro da instituição, ainda tiveram casos em que colegas da academia nos indicaram a entrevistados. Ainda que possa existir viés de entrada do pesquisador, como sempre ocorre, acredita-se que este fator não altera os resultados encontrados na pesquisa de campo, considerando o controle realizado entre os diversos documentos e entrevistas por meio da triangulação de métodos.

Apêndice B: Notas de Campo na África Subsaariana

Dacar, Dezembro de 2012

O calor era intenso, a tarde mal começara e a ofuscante claridade do dia estava longe de amenizar. O celular marcava a data de 05 de dezembro. Uma das salas do hotel King Fahd Palace em Dacar, no Senegal, se enchia gradualmente. Na porta, um aviso improvisado, escrito à mão sobre papel sulfite, informava em francês: “Séance sur le Budget Participatif”. Um homem alto, vestido num terno azul, instalava seu computador ao projetor de imagens. Era Yves Cabannes, professor de uma prestigiada instituição em Londres, que havia trabalhado durante anos para um programa da ONU – Habitat. Ele fazia parte dos organizadores da sessão. Delicadamente perguntei a ele se eu poderia distribuir uns questionários. Ele consentiu. Os participantes – à medida que foram se instalando – conversavam, trocavam cartões, folders e documentos de trabalho, até que a sala foi preenchida por completo. Contei as cadeiras e anotei o número em meu caderno de campo. Havia cerca de duzentas pessoas. Fiquei impressionado! A sessão estava para começar, um pouco atrasada como de costume. Ao distribuir os questionários na primeira fileira, conheci os membros de uma delegação que vinham da outra extremidade do continente: o Madagascar. Mal sabia que na manhã seguinte nos encontraríamos no café da manhã. Uma casualidade havia nos levado a ficar hospedados no mesmo hotel.

Um senegalês tomou a palavra interrompendo o burburinho e a movimentação na sala. Era Bachir Kanouté, especialista em Orçamento Participativo na África e quadro de uma ONG implicada há tempos com a cooperação internacional. Bachir introduziu o evento em francês. A sessão foi continuada pelo Prefeito de Dondo, uma cidade perto de Beira, no Moçambique. Dondo construiu uma experiência pioneira de participação social na África Subsaariana e foi um dos primeiros casos de Orçamento Participativo na região. Sem intérpretes para o moçambicano, o homem de terno azul improvisou uma tradução simultânea. Falava como se o português fosse sua língua materna. Em seguida, a palavra foi passada à Jules Dumas, dos Camarões, outro especialista dos Orçamentos Participativos na

África, cuja trajetória era marcada pela colaboração com uma rede francesa de ativistas para a radicalização da democracia. Yves Cabannes também interveio apresentando um quadro geral das experiências nos países africanos. Disse que a expansão do OP havia chegado a um ponto de não retorno na África e apontou para alguns países nos quais o OP aumentava vertiginosamente: Camarões, Madagascar, Moçambique e Senegal.

Após este primeiro bloco, o coordenador de relações internacionais de Guarulhos apresentou a Rede Brasileira de Orçamentos Participativos. Ele havia passado parte de sua formação numa instituição de estudos políticos francesa e se exprimiu diretamente na língua oficial do evento. Sua exposição foi seguida pela coordenadora de relações internacionais de Porto Alegre, que apresentou a experiência do Orçamento Participativo de seu município, desta vez em inglês. Foi aberta, então, a discussão. Os africanos pareciam incansáveis diante do tema. As perguntas vinham, como revoadas ao entardecer, de muitas direções: Mali, Burquina, Quênia – do próprio Senegal – e de outros países. A plateia estava efervescente. Enquanto a sessão terminava fui recolher meus questionários.

Na noite seguinte estava previsto um evento de diálogo entre América Latina e África no salão nobre do hotel. A sessão foi introduzida pelo Secretário Geral da divisão africana da associação internacional Cidades e Governos Locais Unidos, a CGLUA. Na mesa Jean Pierre Elong Mbassy, apresentou Yves Cabannes como um dos papas do Orçamento Participativo, e continuou dizendo que aos seus lados estavam os bispos, Bachir Kanouté e Jules Dumas. Foram diversas exposições, dentre as quais intervieram os representantes das redes argentina e brasileira de Orçamentos Participativos, de Porto Alegre e de uma comunidade rural do Madagascar. A representante de de Yaoundé – 5, nos Camarões, encerrou a mesa numa intervenção marcante. Ao iniciar seu discurso a prefeita camaronesa disse que o OP havia mudado muito sua cidade, explicou as melhoras que haviam sido trazidas e concluiu com um discurso que nos surpreendeu, a todos nós, sem dúvida. A prefeita disse que era muito religiosa. Em seguida, pediu desculpas. Logo continuou, insistindo que precisava agradecer a Deus por ter trazido o OP à sua cidade e em seguida expressou sua gratidão também à representante de Porto Alegre e terminou por dizer que “a ideia que vocês tiveram é uma ideia divina, e eu continuo a dizer que o Orçamento Participativo na cidade é uma ideia divina.”³¹⁷

³¹⁷ Tradução realizada pelo autor do original “ce que je veux vous dire pour terminer ce que je suis vraiment très heureuse d’avoir découvert ce budget participatif, je voudrais remercier Dieu [...] je peux vous dire que c’est quelque chose de très intéressant parce que la population est “je souhaite à tous ceux qui sont dans la salle [...] de je pense que pour finir, excusez moi de vous dire parce que je suis très croiante, je voudrais vraiment

A alusão à Deus e a relação entre o plano divino e o OP chamou a atenção. Após todos os anos de pesquisa, havia sido a primeira vez que escutava tal expressão a respeito do OP. Por quê, me perguntava? Seria algo meramente religioso? Que efeitos o OP haveria provocado em Yaoundé – 5 para ser assim considerado? Não fui capaz de responder de imediato. Pouco tempo depois chegou a embaixadora do Brasil no Senegal, acompanhada por um diplomata brasileiro. A sessão foi concluída com a assinatura de um protocolo de cooperação entre a prefeitura de Yaoundé – 5 e a prefeitura de Porto Alegre, sob a testemunha da embaixadora. Tirei um punhado de fotos. Ao terminar a cerimônia, desliguei o gravador. Logo em seguida recebi um convite para jantar, feito pelos brasileiros que ali estavam. Aceitei sem muita hesitação, mas não tive tempo de trocar minhas botas, que ainda continuavam sujas de areia...

Notas de campo

remercier Dieu de nous avoir [...] l'idée que vous avez eu est une idée divine, le budget participatif est une idée vraiment divine.

Apêndice C: Lista de entrevistas

N.	Entrevistado	Função no momento da entrevista (e/ou anterior a entrevista)	Data	Local
1	Patrick Breozec (1)	Presidente Plaine Commune (Ex-prefeito de Saint-Denis)	2008	Saint-Denis/França
2	Céline Daviet (2)	Secretária de Relações Internacionais Pleine Commune (Ex-Secretária Relações Internacionais Saint-Denis)	2008	Saint-Denis/França
3	Marie Christine Jimenez	Coordenadora Démarches Quartier Saint-Denis	2008	Saint-Denis/França
4	David Gallardo	Coordenador regional Démarches Quartier Saint-Denis	2008	Saint-Denis/França
5	Karine Dubreil (2)	Coordenadora Relações Internacionais Saint-Denis	2008	Saint-Denis/França
6	Marie-Virapatirin (1)	Ex-Coodenadora do Programa URB-AL - Rede 3, Issy-les-Moulineaux, França.	2008	Paris/França
7	Elise Roche (2)	Coordenadora regional Démarches Quartier Saint-Denis	2008	Saint-Denis/França
8	Christine Bellavoine	Coodenadora Setor de Estudos Locais Saint-Denis	2008	Saint-Denis/França
9	Felicia Medina (1)	Secretária Cités Unies France	2008	Paris/França
10	Paulo Silva (2)	Responsável Setor Governança Porto Alegre/OP	2008	Porto Alegre/Brasil
11	João Luis Braga (2)	Funcionário Setor Governança Porto Alegre/Responsável temáticas OP	2008	Porto Alegre/Brasil
12	Carlos Padilha	Presidente da ONG FRACAB de Porto Alegre	2008	Porto Alegre/Brasil
13	Irma Miranda da Rosa	Conselheira do OP	2008	Porto Alegre/Brasil
14	Jean Pierre Elong Mbassy	Secretário Cités et Gouvernement Locaux Unis pour l'Afrique (CGLUA)	2009	Belém/Brasil
15	Nazaré Imbiriba Mitchen	Secretária Relações Internacionais Pará	2009	Belém/Brasil
16	Katia Lima	Coordenadora OP, Garulhos e da Rede Brasileira de Orçamentos Participativos		São Paulo/Brasil
17	Sérgio Baierle	Presidente ONG Cidade Porto Alegre	2011	Porto Alegre/Brasil
18	Raul Pont	Deputado Rio Grande do Sul (ex-Prefeito Porto Alegre)	2011	Porto Alegre/Brasil
19	João Verle	Ex-Prefeito Porto Alegre	2011	Porto Alegre/Brasil
20	Eduardo Mancuso	Membro da bancada do PT-RS (ex-Secretário Relações Internacionais de Porto Alegre; ex-Secretário Relações Internacionais de Guarulhos)	2011	Porto Alegre/Brasil
21	Ubiratan de Souza	Membro Bancada do PT-RS (foi um dos idealizadores do OP; ex-Coodenador GAPLAN/OP em Porto Alegre durante governo Tarso; foi receber o prêmio da ONU-Habitat em Istambul em 1996)	2011	Porto Alegre/Brasil

22	Vanessa Marx	Pós-Doutoranda Universidade Federal do Rio Grande do Sul (ex-Secretária CGLU em Barcelona; ex-funcionária SECAR em Porto Alegre)	2011	Porto Alegre/Brasil
23	Angélica Miriã	Líder Comunitária	2011	Porto Alegre/Brasil
24	Julio Pujol	Coordenador do CAPACITAPOA	2011	Porto Alegre/Brasil
25	Danielly Votto Fontoura	Coordenadora Relações Internacionais - Porto Alegre	2011	Porto Alegre/Brasil
26	Adriana Furtado	Gerente de Informações Socioeconômicas Prefeitura Municipal de Porto Alegre	2011	Porto Alegre/Brasil
27	André Passos Cordeiro	Ex-Coordenador do Gabinete de Planejamento (GAPLAN) 1999-2004	2011	Porto Alegre/Brasil
28	Assis Brasil de Olegário Filho	Diretor Geral da Câmara Municipal de Porto Alegre (ex-coordenador de Relações com a Comunidade do Município de Porto Alegre)	2011	Porto Alegre/Brasil
29	Paulo Muzzel	Economista	2011	Porto Alegre/Brasil
30	Lauro Machado	Funcionário da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (encarregado do programa URB-AL - Rede - 9)	2011	Porto Alegre/Brasil
31	Giovanni Allegretti	Pesquisador Sênior Centro de Estudos Sociais Universidade Coimbra e	2011; 2013	Porto Alegre/Brasil; Bordeaux/França
32	Eunice Araújo	Funcionária Governo Rio Grande do Sul (ex-Coordenadora Regional do OP)	2011	Porto Alegre/Brazil
33	Luis Antonio Girardi	Ex-Coordenador do Centro Administrativo Regional de Porto Alegre	2011	Porto Alegre/Brasil
34	Luiz Alberto Girardi	Ex-Consultora Un-Habitat/Especialista OP Moçambique	2011	São Paulo/Brasil
35	Gérard Perreau-Bezouille	Vice-prefeito de Nanterre	2011	Porto Alegre/Brasil
36	Letícia Almeida	Ex-consultora do Banco Mundial para o município de Porto Alegre	2012	São Paulo/Brasil
37	Alberto Andrango	Prefeito Cotacachi	2012	Cotacachi/Equador
38	Coralía Barahona	Coordenadora Participação Cidadã do Município de Cotacachi	2012	Cotacachi/Equador
39	Patricia Espinosa	Vereadora de Cotacachi	2012	Cotacachi/Equador
40	Mariana Sorzosa	Ex-vereadora de Cotacachi	2012	Cotacachi/Equador
41	Montse Ayat	Representante ONG Xarxa - Espanha	2012	Cotacachi/Equador
42	Irma Torosina	Presidenta Asamblea Cantonal - Cotacachi	2012	Cotacachi/Equador
43	Zaira Barahona	Ex-participante do OP Criança de Cotacachi	2012	Cotacachi/Equador
44	Juana Morales	Líder Comunitária Quíchua de Cotacachi	2012	Cotacachi/Equador
45	Guido Perugaci	Funcionário Prefeitura Cotacachi	2012	Cotacachi/Equador
46	Tatiana Saltos	Ex-consultora do Programa URB-AL para Cotacachi	2012	Cotacachi/Equador
47	Jomar Seballos	Ativista na Assembleia de Unidad Cantonal	2012	Cotacachi/Equador
48	Monica Quintana	Secretária UN-Habitat	2012	Quito/Equador
49	Mario Unda	Quadro da ONG Ciudad - Quito	2012	Quito/Equador
50	Jaime Vazconez	PGU-CIGU	2012	Quito/Equador
51	Manuel Venegas	Representante ONG SODEPAZ-Espanha	2012	Madrid/Espanha

52	Eva García Chueca	Coordinator - Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights /United Cities and Local Governments (UCLG)	2012	Barcelona/Espanha
53	Laia Vilademunt	Secretária Observatório Internacional da Democracia Participativa	2012	Barcelona/Espanha
54	Edgardo Bilsky	Ex-membro Fédération des Cités Unies/Representante CGLU	2012	Barcelona/Espanha
55	Joaquin Brugué	Professor Universidad Auteonoma de Barcelona	2012	Barcelona/Espanha
56	Alberto Paranhos	ExOficial Principal en Asentamientos Humanos da UN-Habitat para a Região da América Latina e Caribe	2012	São Paulo/Curitiba (vídeoconferência)
57	João Calenga	Funcionário do OP Município de Maputo	2012	Maputo/Moçambique
58	Samira	Município de Maputo	2012	Maputo/Moçambique
59	Eduardo Nguenha	Coordenador do Setor de Finanças do Município de Maputo	2012	Maputo/Moçambique
60	André Souza	Município de Maputo	2012	Maputo/Moçambique
61	Jedeão Manchure	Ex-funcionário do OP de Município de Maputo	2012	Maputo/Moçambique
62	Nilza Langa	Ex-funcionária do OP de Município de Maputo	2012	Maputo/Moçambique
63	Helena Samira Sithoy	Ex-funcionária do OP de Município de Maputo	2012	Maputo/Moçambique
64	Anônimo (1)	Funcionário do Município de Maputo	2012	Maputo/Moçambique
65	Mike Makwela	Local Governance Co-ordinator da ONG Planact	2012	Joanesburgo/África do Sul
66	Terence Smith	Funcionário GIZ	2012	Joanesburgo/Pretória (vídeoconferência)
67	Bara Gaye	Coordenador IED-Afrique	2012	Dacar/Senegal
68	Anônimo	Líder comunitáriaSud-Kivu RDC	2012	Dacar/Senegal
69	Rondromalala Sylviane Hortencia Andriamahasoro	Prefeita de Ampasy Nahampoana	2012	Dacar/Senegal
70	Laurence Aimée Andriambololona	Prefeita de Anosizato Ouest	2012	Dacar/Senegal
71	Yvete Marine Rakotomalala	Prefeita de Andriambilany	2012	Dacar/Senegal
72	Yves Cabannes	Professor University College London (ex-coordenador do PGU-ALC)	2012	Dacar/Senegal
73	Boris Weber	Senior Governance Specialist do Instituto do Banco Mundial	2012	Dacar/Senegal
74	Jules Dumas	Présidente da Secretaria executiva da ONG Assoal	2012	Dacar/Senegal
75	Mamadou Bachir Kanouté	ENDA-Tiers Monde	2012	Dacar/Senegal
76	Rodrigo Perpétuo	Secretário de Relações Internacionais Prefeitura de Belo Horizonte	2012	Belo Horizonte/Brasil
77	Stephania Aleixo	Assessora de Relações Internacionais Prefeitura de Belo Horizonte	2013	Belo Horizonte/Brasil

78	Veronica Campos Sales	Gerente do OP da Prefeitura de Belo Horizonte	2013	Belo Horizonte/Brasil
79	Maria Diana de Oliveira	Assessora do OP da Prefeitura de Belo Horizonte	2013	Belo Horizonte/Brasil
80	Claudineia Ferreira Jacinto	Assessora do OP da Prefeitura de Belo Horizonte	2013	Belo Horizonte/Brasil
81	Rogério Nunes	Funcionário Departamento de Indicadores da Prefeitura de Belo Horizonte	2013	Belo Horizonte/Brasil
82	Maria Madalena	Ex-secretária de Governança Compartilhada da Prefeitura de Belo Horizonte	2013	Belo Horizonte/Brasil
83	Ronaldo Monassés	Gerente do OP da Prefeitura de Belo Horizonte na Região Nordeste	2013	Belo Horizonte/Brasil
84	Eduardo Fidélis	Líder Comunitário região Nordeste/Comforça do OP da Prefeitura de Belo Horizonte	2013	Belo Horizonte/Brasil
85	Ana Luiza Nabuco	Ex-Secretária de Planejamento, atual secretária de Finanças da Prefeitura de Belo Horizonte	2013	Belo Horizonte/Brasil
86	Maria Auxiliadora Gomes	Ex-gerente OP da Prefeitura de Belo Horizonte e ex-coordenadora Rede Brasileira de Orçamento Participativo, foi administradora regional de 1993-1997.	2013	Belo Horizonte/Brasil
87	Adelmo Araújo	Coordenador ONG FASE - Recife	2013	Recife/Brasil
88	Auricéia Ferreira dos Santos	Líder Comunitária	2013	Recife/Brasil
89	Margarida Gerônimo da Silva	Líder Comunitária	2013	Recife/Brasil
90	Evanildo Barbosa da Silva	Diretor ONG FASE - Recife	2013	Recife/Brasil
91	José Augusto Miranda	Ex-Coordenador OP -Recife	2013	Recife/Brasil
92	Rosana Soares	Ex-funcionária OP Recife	2013	Recife/Brasil
93	Renato Lira	Ex-funcionário OP Recife	2013	Recife/Brasil
94	Marcelo Sobral	Ex-funcionário OP Recife	2013	Recife/Brasil
95	José Arlindo	Diretor Científico do Centro de Estudos e Pesquisas - Recife	2013	Recife/Brasil
96	Isabela Fernanda Valença	Equipe técnica ONG Etapas - Recife	2013	Recife/Brasil
97	Penha	Líder Comunitária	2013	Recife/Brasil
98	Ivone	Dona de casa, Liderança Comunitária e ex-delegada OP	2013	Recife/Brasil
99	Mariana Campello	Pedagoga, Liderança Comunitária e ex-delegada OP	2013	Recife/Brasil
100	Roberto Trevas	Assessor de Relações Internacionais (RI) – PMPE (2001-2005; Coordenador RI PMPE (2005-2012)	2013	Recife/Brasil
101	Mariane Regis	Estagiária RI – PMPE (2006-08); CC RI – PMPE (2008-2012)	2013	Recife/Brasil
102	Sarah Keener	Senior Social Development Specialist - Sustainable Development Department Banco Mundial	2013	Washington/Estados Unidos

103	André Herzog	Senior urban specialist no Instituto do Banco Mundial	2013	Washington/Estados Unidos
104	Victor Vergara	Lead urban specialist no Instituto do Banco Mundial	2013	Washington/Estados Unidos
105	Melissa Zumaeta	Funcionária do Banco Mundial - Latin America & Caribbean Region	2013	Washington/Estados Unidos
106	Tiago Peixoto	Especialista em Open Government do Instituto do Banco Mundial	2013	Washington/Estados Unidos
107	Josh Lerner	Presidente Participatory Budgeting Project	2013	Nova Iorque/Estados Unidos
108	Brad Lander	Vereador do 39. Distrito em Nova Iorque	2013	Nova Iorque/Estados Unidos
109	Ramiro Garcia	Chefe de Programa Urbano - ONG DESCO - Villa El Salvador	2013	Villa El Salvador/Peru
110	Angela	Coordenadora do OP em Villa El Salvador	2013	Villa El Salvador/Peru
111	Ermelita Castro Cordova	Líder Comunitária de Villa El Salvador	2013	Villa El Salvador/Peru
112	Clementina Arias Rojas	Líder Comunitária de Villa El Salvador	2013	Villa El Salvador/Peru
113	John Ramires Flores	Profissional em Orçamento Público Territorial Ministério de Economia e Finanças do Peru	2013	Villa El Salvador/Peru
114	Sergi Pérez Serrano	Junior Professional Associate Banco Mundial, Departamento de Governança e Anti-corrupção - Banco Mundial Seção para a Região da América Latina e Caribe	2013	Lima/Peru
115	Gloria Durand	Ex-funcionária do OP em Villa El Salvador	2013	Lima/Peru
116	José Rodrigues	Ex-prefeito de Villa El Salvador	2013	Villa El Salvador/Peru
117	Genaro Soto Mendonza	Vereador Villa El Salvador	2013	Villa El Salvador/Peru
118	Alain Santainderu	Ex-funcionário do PGU-ALC	2013	Villa El Salvador/Peru
119	Epitafio Baca	Coordenador do "Programa Vigilancia Ciudadana" da ONG Propuesta Ciudadana em Lima	2013	Lima/Peru
120	Jaime Zea Usca	Ex-prefeito de Villa El Salvador	2013	Villa El Salvador/Peru
121	Miguel Eduardo Ríos	Pesquisador no Instituto de Estudos Peruanos e habitante de Villa El Salvador	2013	Villa El Salvador/Peru
122	Karen Suarez	Coordenadora Nacional do Programa de Orçamentos Sensíveis ao Gênero na ONU-Mulheres	2013	Lima/Peru
123	Jorge Mesinas	Diretor da Diretoria de Qualidade de Gasto Público na Diretoria Geral do Orçamento Público no Ministério de Economia e Finanças do Peru		
124	Katherine Gégou	ex-vereadora 20º Distrito de Paris; Membro do Réseau Démocratiser Radicalement la Démocratie	2013	Paris/França
125	Nelson Dias (2)	Coordenador da ONG In-Loco, Portugal	2013	Lisboa/Portugal

(1) Entrevistas em *off-record*; (2) Conversa informal em *off-record*.

Apêndice D: Banco de documentos

Este banco de documentos serve de suporte para os capítulos que descrevem o processo de difusão internacional do OP. O objetivo é de apresentar alguns dos documentos citados, que compõem parte do material coletado em campo, de modo a poder complementar os argumentos da tese.

A. Informativo da Prefeitura de Porto Alegre sobre o prêmio recebido pela UN-Habitat em 1996. Réplica do original concedida pelo Centro de Documentação da ONG Cidade.

INFORME DIRETO

ONU escolhe Orçamento Participativo como prática/modelo de gestão pública.

CIDADE DOCUMENTAÇÃO
Nº D 3434
25/05/77

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

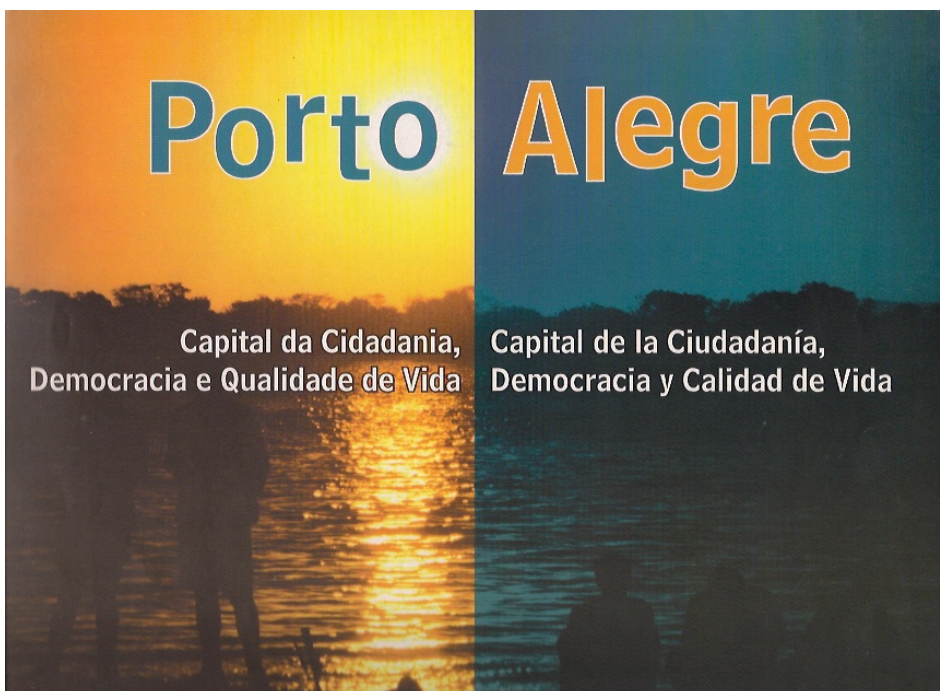
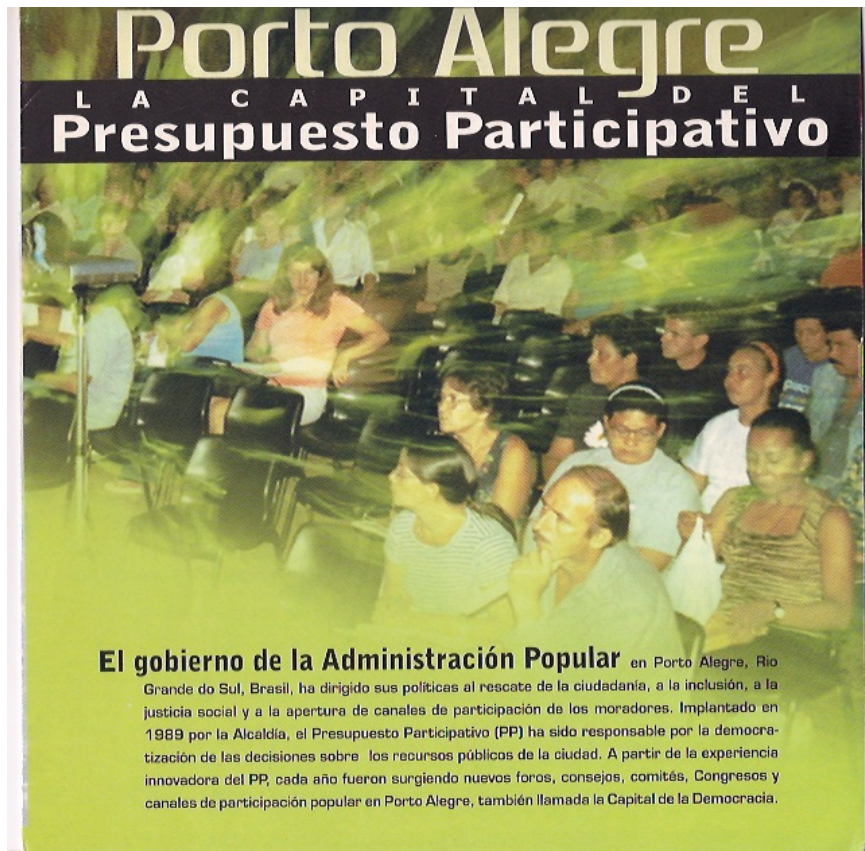
O Orçamento Participativo existe há 7 anos em Porto Alegre e alterou radicalmente a relação do cidadão porto-alegrense com o poder público municipal. Esta modificação ocorreu não apenas de forma material, através do encaminhamento democrático das demandas públicas, mas também por alterações comportamentais. Hoje Porto Alegre tem um imaginário democrático e de participação na gestão do governo que se incorpora à sua cultura, como símbolo e como realidade.

O Orçamento Participativo foi agora reconhecido internacionalmente, pois dentre 600 práticas de administração pública municipal de todo mundo, foi selecionado pela ONU entre as 40 mais destacadas, e será mostrado na Habitat II - Segunda Conferência da ONU sobre as Cidades, em Istambul, de 3 a 14 de junho de 1996.

Prefeitura de Porto Alegre
ADMINISTRAÇÃO POPULAR
MAIS CIDADE, MAIS CIDADANIA.

MARÇO DE 1996

B. Folders da Prefeitura de Porto Alegre [final dos anos 1990/início dos anos 2000]



<p>N°3 Mars 2000</p>	<p>Bulletin de liaison du réseau</p> <p>“DÉMOCRATISER RADICALEMENT LA DÉMOCRATIE”</p> <p>Autour de l'idée de Budgets Participatifs</p>
<p>SOMMAIRE Editio p.1 Charte du réseau p.1 Nouvelles de Porto Alegre p.2 Le réseau en France, où en est-on ? p.3 Le réseau à l'étranger p.4</p>	<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"> N° 03 / 2000 DOCUMENTAÇÃO CIDADE </p>

EDITO

Voici, après plusieurs mois d'ajustements du réseau, un bulletin de liaison, qui nous l'espérons sera suivi d'autres plus régulièrement. C'est le bulletin n°3 car nous avons édité un n° spécial pour le Séminaire international de Porto Alegre en Novembre auquel quatre d'entre nous ont participé (voir page 2). Ce temps nous a permis, après la réunion du 23 Octobre de finaliser la Charte du réseau (page 1). En pages 3 et 4, vous trouverez des nouvelles du réseau tel qu'il se développe en France et à l'étranger. Chaque entité nationale du réseau se dote petit à petit d'un bulletin spécifique (un bulletin est sorti au Sénégal).

Pour nous, en France, l'enjeu nous semble être celui de la concrétisation des idées qui sous-tendent l'expérience du Budget Participatif de Porto Alegre. D'ors et déjà, ici ou là, des réflexions sont engagées (Chatouay Malabry, Roubaix, Grenoble, Paris...) dans ce sens. Les prochains mois sont importants (entre autre en vue des municipales). La prochaine réunion nationale du réseau aura lieu le 1^{er} Juillet à Paris avec, nous l'espérons, de multiples contributions et des débats d'expériences.

CHARTRE DU RÉSEAU

Nous sommes des citoyens de différents pays, profondément inquiets, en voyant l'essouffement de la démocratie représentative dans nos pays respectifs, et donc engagés à divers titres, personnels, associatifs, syndicalistes, d'étus, professionnels, universitaires, dans la recherche d'une citoyenneté active. Nous nous sommes retrouvés autour de la brèche qu'a ouvert le processus totalement novateur du Budget Participatif de Porto Alegre : En effet, l'ensemble du Budget de la ville, en liaison étroite avec le maire, est débattu, décidé et contrôlé par la population. Les règles de fonctionnement de la démarche sont co-élaborées par le pouvoir municipal et la population et rediscutées annuellement. Au quotidien, une nouvelle relation s'invente entre le pouvoir municipal légalement élu et la société civile. Le processus engagé à Porto Alegre permet de revivifier la démocratie représentative, acquies non négociable, par la démocratie participative, garante d'une citoyenneté active.

En reprenant quelques-unes des idées fondamentales de la démarche de Porto Alegre, nous avons fondé, en juillet 99, le réseau " Démocratiser radicalement la démocratie", en décidant de travailler les questions suivantes :

- Comment faire respecter et comment approfondir les règles de la démocratie représentative ?
- Comment articuler démocratie représentative et formes de démocratie directe ?
- Comment faire pour que les citoyens, tout au long du mandat des élus qu'ils ont portés au pouvoir, ne voient pas leur voix confisquée et puissent exercer un vrai contrôle sur ceux qu'ils ont fait élire ?
- Comment développer un processus de démocratie active où chaque citoyen est appelé à débattre des besoins collectifs ?
- Comment permettre aux citoyens d'effectuer des choix dont ils voient les incidences et qui transforment concrètement leur cadre de vie ?

• Comment recréer un espace de débat et d'initiatives civiques qui combine toutes les échelles de territoire et tous les niveaux de décision du local au mondial ?

Nous ne voulons pas calquer la démarche de Porto Alegre, mais réfléchir en commun aux nouvelles perspectives qu'elle ouvre. C'est en approfondissant le sens de la démarche et les méthodologies mises en œuvre, que nous pourrions inventer, pour nos pays, des fonctionnements réellement démocratiques.

Le réseau que nous fondons se donne comme objectifs :

- De faire connaître l'expérience de Porto Alegre, d'en approfondir la portée, et de découvrir le processus initié au niveau de l'état du Rio Grande do Sul depuis 1999 qui confère une nouvelle ampleur au Budget Participatif.
- De soutenir cette démarche violemment attaquée par ceux qui ont peur de l'organisation autonome de la société civile et de promouvoir toutes initiatives allant dans le même sens d'approfondissement de la démocratie, dans les différents pays du réseau...
- De contribuer à faire émerger une alternative théorique et pratique à la participation octroyée, en plaçant au centre le droit des citoyens à débattre, à décider et à contrôler l'application des décisions communes.

Dans l'immédiat, nous nous proposons :

- D'échanger nos expériences, nos difficultés, nos avancées
- D'initier des processus de démocratisation autour des budgets des collectivités territoriales et plus largement autour de toute action publique.

Bien que de sensibilités politiques différentes, nous sommes cependant mus par le même rejet du libéralisme et animés par la même urgence de refondation de la démocratie. Le réseau est ouvert à tous ceux qui se reconnaissent dans cette aspiration.

Charte établie le 15 01 2000

BULLETIN DE DEMANDE DE PARTICIPATION AU RESEAU

Je suis intéressé à rejoindre le réseau " Démocratiser radicalement la démocratie " à titre :

D'étu, de collectivité territoriale, de responsable d'association, d'association, individuel, professionnel, d'universitaire... (bayer les mentions inutiles et précisez s'il y a lieu)

NOM _____

PRÉNOM _____

ADRESSE _____

TÉL _____

FAX _____

E MAIL _____

Renvoyer à : Jean-Blaise PICHÉRAL
 3 impasse des fleurs, S9140 DUNKERQUE
 Tél/fax : 03 28 65 17 99.
 E Mail : jeanblaise.picheral@orange.fr

LE RÉSEAU PRÉSENT AU SÉMINAIRE INTERNATIONAL SUR LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE À PORTO ALEGRE DU 10 AU 13 NOVEMBRE

Du 10 au 13 novembre 1999, se déroulait à Porto Alegre une rencontre internationale sur la Démocratie Participative.

Lors de la réunion à Paris du Réseau "Démocratiser radicalement la démocratie", le 23 octobre, nous avons décidé que plusieurs d'entre nous devaient essayer d'y aller, reflétant la diversité du réseau (je dis bien "essayer", car au moment où nous avons affiché cette intention nous ne disposions d'aucun financement !). Quatre personnes ont, alors, manifesté leur intérêt, Martine Toulotte, une des initiatrices du réseau, Carlos Abrego, habitant de Sarcelles, Sidiki Daff, élu de Guédiawaye, au Sénégal, Marion Gret, qui fait une thèse sur le Budget Participatif. En 15 jours, nous avons pu mobiliser les financements nécessaires. Luciano Brunet, un des responsables du Budget Participatif de Porto Alegre, qui venait de passer 8 jours avec nous, rencontrant habitants et élus de plusieurs villes de France, réussit à faire prendre en charge un des déplacements par la Banque Mondiale (voir explications plus loin !). Pour les autres, nous réunîmes des contributions de la EPH, de la mairie de Sarcelles, et des différents membres du réseau.

A ce colloque participaient des maires, engagés dans des pratiques de gestion urbaine démocratique, en Amérique Latine, en Amérique du Nord et en Europe.

Il ne nous est pas possible à l'issue de ces trois jours de vous signaler telle ou telle expérience comme particulièrement intéressante. Principalement, parce que les 20 minutes de présentation d'un maire ne permettent pas de décoder ce qui relève du discours idéologique de ce qui relève de la pratique effective.

En revanche, nous avons pleinement pris conscience de la profondeur et de l'ampleur des bouleversements induits à Porto Alegre, par dix ans de Budget Participatif, tant dans la tête des citoyens que dans la réalité de la ville. Nous avons pu nous en rendre compte au cours du colloque où assistaient les délégués des quartiers. L'espace public de débat a été littéralement saisi par eux, ce qui a contribué à donner à cette rencontre, un caractère combatif et militant. Le maire Raoni Font, les responsables technico-politiques intervenaient à certains moments, mais le questionnement et les controverses ont principalement été conduits par les habitants, avec un grand niveau d'exigence. Ils témoignaient à la fois d'un fort attachement à ce mode de gestion urbaine, et en même temps d'une grande capacité d'autonomie critique par rapport à la mairie, et enfin d'une maturité citoyenne que nous n'avons rencontrée nulle part ailleurs comme le reflète l'intervention de Mariela Fidel, représentante du quartier

le Partenon "Ce que nous faisons ici peut paraître une utopie, mais nous avons besoin de cette utopie qui nous rend plus forts, et nous permet d'être là aujourd'hui, bien que nous ayons besoin de travailler tous les jours pour survivre." Cette utopie fait que les fonctionnaires de la mairie, qui auparavant nous paraissaient lointains et intouchables, doivent maintenant venir chez nous dans les favelas, s'asseoir avec nous, discuter avec nous des projets. Ils ne sont plus maîtres de la vérité. Cette utopie conduit la mairie à modifier ses décisions. Ainsi, en ce moment, nous sommes en train de refuser une proposition budgétaire issue d'un service, parce que nous ne sommes pas d'accord avec les principes de distribution. Une chose que je voudrais vous faire comprendre, c'est que nous luttons pour affirmer notre autonomie. Cela ne dépend pas d'ailleurs de l'attitude de la mairie. Cela ne dépend que de nous ! Pour nous la démocratie a un prix. Nous avons choisi de payer ce prix. Les conseillers du Budget Participatif, élus chaque année par les quartiers, ne sont nullement rémunérés. Au contraire, nous payons pour assurer leur indépendance. Nous mettons en commun nos quelques sous, ce qui leur permet de se consacrer à leur tâche de représentant de la communauté. Le processus du Budget Participatif nous appartient et nous osons le défendre. Il n'appartient pas à la mairie, il n'appartient pas à un parti. Il est à nous."

Un autre point fut pour nous un sujet d'étonnement et de débat et mérite d'être souligné. Cette rencontre internationale était patronnée par la Banque Mondiale et la Banque Interaméricaine de Développement (BIRD). Non seulement, ces banques ont financé la rencontre, mais elles étaient présentes et le dernier jour fut en grande partie consacré à leurs interventions. Elles ont fortement souligné l'intérêt du processus qu'elles suivent depuis plusieurs années et qu'elles connaissent fort bien. La Banque Mondiale a même raconté que venait de s'achever une rencontre en Afrique des maires des grandes villes et qu'elle avait fortement incité ces maires à mettre en œuvre le Budget Participatif à l'exemple de ce qui se passe à Porto Alegre. La principale motivation des banques est que la corruption a disparu et que la gestion financière est devenue transparente, ce qui leur permet de contrôler l'utilisation de leur fonds. Il se passe d'ailleurs de ce point de vue des faits paradoxaux qui doivent faire l'objet d'analyse fine. La Banque Mondiale affirme, là comme en Afrique, que sa raison d'être est de lutter contre la pauvreté et d'ailleurs, elle consacre la majorité de ses fonds à l'amélioration des conditions de vie des plus pauvres. Certains participants ont rétorqué au cours du débat qu'il

y avait une grave aberration qui relevait soit d'une stratégie consciente, soit au pire d'une absurdité, qui conduisait la Banque Mondiale à essayer en vain de corriger les effets imposés par un autre organisme financier international, qui ponctionnait les peuples avec sa politique d'ajustement structurel, je veux parler du FMI !

Notre réseau était le seul réseau militant et nous avons noué des liens particulièrement chaleureux, tant avec la population qu'avec la mairie. Nous avons eu deux fois la parole à la tribune officielle si bien que Sidiki Daff pour l'Afrique et Martine Toulotte pour l'Europe ont pu témoigner de l'impact du processus du Budget Participatif et du travail du réseau pour faire passer ses principaux concepts : articulation entre démocratie représentative et démocratie directe, transparence budgétaire, co-production annuelle des règles par la mairie et la population, jet continu entre mobilisation et cogestion, bref, contrôle des élus par les citoyens.

Martine Toulotte

DOCUMENTS DISPONIBLES AUPRÈS DU RÉSEAU :

- traduction d'un interview de Ubiratan de Souza et de Iris Charao sur le Budget Participatif de l'Etat du Rio Grande do Sul
 - traduction d'un résumé d'une recherche sociologique sur la participation des habitants au Budget Participatif de Porto Alegre
 - vidéo de 25 mn sur le Budget Participatif de Porto Alegre, sous-titrée par nos soins et présentant l'expérience à partir des habitants.
 - Divers articles de Libération, l'Humanité, Territoires sur le Budget Participatif de Porto Alegre
 - Des fiches de travail pour une charte de la démocratie locale à Chatenay Malabry réalisées par C.H.C.M. (Citoyens Unis pour Chatenay Malabry), dont une sur l'hypothèse de la mise en place d'un Budget Participatif (voir ci-contre)
 - Un extrait d'un document de travail du groupe "démocratie locale" des Verts de Paris sur l'hypothèse de mise en place d'un Budget Participatif à Paris (voir ci-contre)
- Tous ces documents sont disponibles par courrier électronique (ou sinon par envoi postal)
- La place des habitants dans la décision locale : réflexions pour l'élaboration d'une charte citoyenne. in - Lettre d'information aux adhérents de "Citoyens unis pour Chatenay-Malabry" (CUCM), n° 29, 15 janvier 2000, 3 p. Ce texte rassemble des extraits de la revue Territoires n° 400. Il tente de fournir des éléments pour la mise en pratique d'une démarche de participation de la population à la vie sociale et au débat public sous-tendue par un engagement contractuel, une charte de la citoyenneté témoignant d'une interactivité constructive entre habitants et élus. Une fois ce principe acquis, la participation, qu'il ne suffit pas de décréter, doit faire l'objet d'un apprentissage dont les étapes sont décrites, de l'accès à une information adaptée jusqu'à un réel mécanisme de co-décision touchant tous les domaines de la gestion municipale.
- (Suite page 4)

OÙ EN EST LA CONSTRUCTION DU RÉSEAU EN FRANCE ?

ORIGINE DU RÉSEAU

Juillet 1997 : sortie du livre de Tarso Genro et Ubiratan de Souza " Orçamento Participativo, a experiência de Porto Alegre " au Brésil aux éditions de la Fondation Perseu Abramo. Martine Toulotte et Jean-Blaise Picheral ramènent le livre de Porto Alegre et se mettent d'accord avec la Fondation pour le Progrès de l'Homme pour l'édition en Français. Ils le traduisent avec Eliana Costa Guerra.

Octobre 1998 : une rencontre nationale sur la participation des habitants à l'élaboration des projets urbains se tient à Grande Synthe (Nord). Ubiratan de Souza, invité, y participe et intervient sur l'expérience du Budget Participatif. Une réunion publique est organisée à Grenoble dans les jours qui suivent.

Avril 1998 : Sortie du livre de Tarso Genro et Ubiratan de Souza, " Quand les habitants gèrent vraiment leur ville, l'expérience de Porto Alegre ", en français aux éditions de la Fondation Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme

Avril 1998 : cycles de conférences-débats à Paris, Lille, Marseille, Lyon, Besançon, Nantes par Ubiratan de Souza et pour le lancement du livre.

Courant 1998 : plusieurs conférences ou réunions publiques sont organisées (Vizille, Villiers Unesco...)

Fin 1998, début 1999 : Lancement du réseau à l'initiative de M Toulotte et JB Picheral, parution de l'appel à constituer un réseau pour promouvoir le Budget Participatif, dans la revue " Territoires ", le journal " Regards ", et auprès des nombreuses personnes ayant eu connaissance du livre...

Février 1999 : Séminaire international autour du Budget Participatif au Sénégal (banlieue de Dakar) avec plus de 30 élus municipaux de base des communes du Grand Dakar.

3 Juillet 1999 : Première réunion constitutive du réseau

23 Octobre 1999 : Deuxième réunion du réseau " Démocratiser radicalement la démocratie ".

OBJECTIFS DU RÉSEAU

Promouvoir les expériences s'inspirant de l'esprit du Budget Participatif, dans tous les domaines de la vie publique. Prouver par l'action et la réflexion la nécessité de développer la démocratie participative pour enrichir et démocratiser radicalement la démocratie représentative.

Pour cela : Développer les échanges, les expérimentations, la capitalisation et l'évaluation.

LES MEMBRES DU RÉSEAU AUJOURD'HUI

Plus de 250 personnes ont rejoint le réseau : élus (aux affaires ou dans l'opposition), responsables d'associations, professionnels, universitaires, ... sans parti, membres du PS, du PC, des Verts, d'Alternative, de la LCR.

Plusieurs pays sont d'ores et déjà représentés : la France, la Belgique, la Suisse, l'Alle-

maque, l'Espagne, le Sénégal, le Cameroun...

Ces deux cents cinquante personnes en représentent beaucoup plus, compte tenu des nombreux responsables d'associations, têtes de réseau eux-mêmes...

Des réseaux " nationaux " sont en cours de constitution : en Belgique, au Sénégal, en Espagne, en Suisse (voir page 4)

ACTIVITÉ DU RÉSEAU DEPUIS JUILLET 1999

25 au 30 Septembre : Venus de Luciano Brunet, Secrétaire à la Coordination avec les Communautés de la mairie de Porto Alegre, et organisation de différentes manifestations avec lui :

- Conférence au Festival international de la Ville à Créteil, le 25 septembre

- Réunion du réseau à Paris, le 26 Septembre
- Rencontre à la Mairie de St Denis, le 27 septembre

- Réunion de travail de la commission participation des Verts de Paris, le 27 septembre
- Rencontre avec les élus du Conseil Général de l'Allier, le 28 Septembre
- Réunion publique à Grenoble, le 28 Septembre
- Réunion publique à Sarcelles, le 29 Septembre

3 Octobre 1999 : conférence-débat au Salon " Horizon vert " à Villeneuve sur Lot (Lot et Garonne)

17 Octobre : séminaire de travail des élus alternatifs du Nord Pas de Calais à Grande Synthe (Nord)

30 Octobre : séminaire de travail à Gaillac organisé par les Verts du Tarn

30 Octobre : participation d'une délégation du réseau au séminaire international sur la Démocratie participative à Porto Alegre (Brésil) avec Carlos Abrego, Sidiki Daff, Marion Gret et Martine Toulotte (voir compte-rendu page 2)

15 Janvier 2000 : Réunion de travail du collectif d'animation à Paris (voir ci-après)

19 Janvier : Réunion de compte rendu du séminaire de Porto Alegre à St Martin d'Hères à l'initiative de l'Association alternative et solidaire

21 au 29 Janvier : Vente de André Passos Cordeiro, secrétaire du cabinet de la planification (GAPLAN) à la mairie de Porto Alegre, en Belgique (et en France), à l'initiative d'Inter Environnement Bruxelles, du C.N.C.D et d'Habitat et Participation (voir page 4 nouvelles de Belgique) :

- Réunion de lancement du réseau en Belgique, le 22 Janvier
- Conférence débat à Louvain la Neuve, le 25 Janvier
- Conférence débat à Bruxelles, le 26 Janvier
- Conférence débat à Charleroi, le 27 Janvier
- Réunion publique à Roubaix à l'initiative du Comité de quartier Fresnoy-Macquellet et du réseau, le 28 Janvier.

3 Février : Réunion de compte rendu du séminaire de Porto Alegre à Sarcelles

UN COLLECTIF D'ANIMATION DU RÉSEAU S'EST CONSTITUÉ LE 15 JANVIER 2000

Le 15 Janvier 2000, certains d'entre nous ont pris l'initiative d'inviter une quinzaine de membres du réseau nous pour initier un collectif d'animation du réseau. Nous nous sommes réunis à la Mairie de Paris (sic) et avons fait le point sur la vie du réseau. Ce sont ces quinze personnes qui ont finalisé la Charte du réseau.

Les principales décisions prises et propositions sont les suivantes :

- Constitution d'un collectif d'animation ouvert qui s'échange les informations et se concertent pour les décisions à prendre. D'ores et déjà il comprend les personnes suivantes :

- Carlos ABREGO (Sarcelles, ass. Univers Cités)
- Eugène BEGGC (Paris, les Alternatifs), Christophe BONNEUIL (Paris, les Verts), Oriol CANALS (Espagne), Jean-Marc CHARASZ (Chatenay Malabry, CUCM), Sidiki DAPP (Sénégal), Michèle ERNIS (St Etienne du Rouvray), Jean-François FEUNTEUN (Nanterre), Françoise FEUGAS (Paris), Marion GRET (Guilers 29), Stéphane JAVALOYES (Conseil Général de l'Allier), Pierre MANSAT (Conseiller de Paris, PCF), Patricia OSPEIT (St Martin d'Hères, ass. Alternatifs et solidaires), Jean-Blaise PICHÉRAL (Dunkerque), Ludovic PONTANI (Conseil en Paris, Espace Citoyen), Patrick SELENART (Belgique), Martine TOULLOTTE (Grenoble), Roger WINTERHALTER (Maire de Lutetbach).
- Décision de reprendre le plus régulièrement possible l'édition d'un bulletin pour la France (évidemment diffusé également dans les autres pays, mais avec l'idée que chaque pays fasse de même)

- Décision de lancer un questionnaire aux membres du réseau pour mutualiser les moyens et compétences des membres du réseau.

- Proposition d'une contribution minimum annuelle de 100 F des membres du réseau pour publication, envois, déplacements pour réunions...

- Recherche d'une association portuese des finances du réseau

- Proposition d'une réunion de tout le réseau le 1^{er} Juillet 2000 à Paris avec comme objectif de débattre des propositions concrètes pour les municipales de 2001, de tirer le bilan de l'action du collectif d'animation (contrôle) et de structurer plus avant le réseau.

- Mise en route d'une systématisation par fiches, des expériences de Budgets participatifs ou s'inspirant du même esprit

- Rationalisation du système de diffusion de l'information : liste de diffusion assurée par JB Picheral. Résumés des documents disponibles avant diffusion par P Feugas. Mise en place de correspondants régionaux pour la diffusion par courrier ordinaire des informations.

NOUVELLES DE L'ETRANGER

LE RESEAU EN ESPAGNE

Bien que ce ne soit directement en relation avec la section espagnole du Réseau (qui pour l'instant manque de "masse critique"), les processus de Budgets Participatifs, et notamment l'expérience de Porto Alegre, deviennent de plus en plus connus et suscitent de plus en plus d'intérêt à la Province (équivalente du département) de Barcelone. Ceci est en train de se faire notamment par le biais d'Angel Merino et ses collaborateurs. Outre bon connaisseur et fervent partisan du processus de Porto Alegre, Angel Merino est un élu de Sant Felip de Llobregat (ville de la banlieue de Barcelone) et travaille également comme Responsable du Service de la Vie Associative et la Participation Citoyenne à la Diputació de Barcelone. Il s'agit donc d'une personne de référence, surtout en ce qui concerne la Province de Barcelone. Par ailleurs, trois villes de la zone vont commencer prochainement des processus de participation liés à la discussion du budget municipal:

• **Sabadell** : ville en deuxième couronne de l'agglomération de près de 200.000 habitants. Le processus, entamé dès cette année, portera pour l'instant sur les priorités à accorder aux travaux urbanistiques et aux investissements en équipements. Ceci sera traité à l'échelle des 7 districts qui composent la ville.

• **Rubi** : cette ville de près de 50.000 habitants, proche de Sabadell, a annoncé également sa volonté de mettre sur pied un dispositif pour la discussion du prochain budget. Pour l'instant les discussions portent sur la méthode à suivre. A cette démarche sont associées la Diputació et l'Université Autonome de Barcelone.

• **Sant Felip de Llobregat** : cette ville, située en banlieue proche de Barcelone, a aussi affiché la volonté d'entamer prochainement un processus de budget participatif, mais ses modalités et le calendrier de sa mise en œuvre ne sont pas encore définis.

Oriol Canals

NOUVELLES DE BELGIQUE

A l'initiative de plusieurs associations membres du réseau DRD, l'expérience du Budget Participatif a (enfin) été médiatisée en Belgique.

En effet, fin janvier, nous avons eu l'honneur de pouvoir accueillir André Passos Cordeiro, secrétaire municipal au cabinet du plan et Miguel Angelo Angel Da Silva, conseiller populaire.

Avec le même enthousiasme et la même conviction ils n'ont pas arrêté, pendant les 10 jours de leur présence à échanger, rencontrer, expliquer, répondre aux questions et faire part de leur expérience à des publics très différents (journalistes, élus, membres d'associations, habitants, ...).

A cette occasion nous avons pu lancer la "branche belge" du réseau international. Lors de cette première réunion, Jean-Blaise Picheral a assuré le lien avec le réseau DRD. Les deux représentants de Porto Alegre ont été reçus en audition, au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, par la Présidente du Parlement et une trentaine de parlementaires membres des commissions des finances et des pouvoirs locaux des Régions de Bruxelles-Capitale et Wallonne.

André et Miguel ont aussi participé à trois conférences-débats confrontant des élus, des représentants du secteur associatif et de "simples" citoyens. Ces débats ont bien montré qu'en matière de participation la Belgique a encore beaucoup de chemin à parcourir. Pour l'instant, dans la plupart des cas, nous n'en sommes encore qu'au stade de la consultation !

Ils ont pu visiter diverses expériences à Bruxelles (par ex. : Contrat de quartier, Mai-

son de la Participation), Charleroi (par ex. : maison restaurée par des personnes sans-abris et lieu d'accueil de sans-abris) et Louvain-la-Neuve (par ex. : habitats alternatifs) et échanger avec des personnes travaillant sur le terrain, notamment, en matière de participation des habitants.

Tout en reconnaissant que la situation brésilienne n'est pas comparable à la belge et que toute tentative de transposition linéaire du Budget Participatif serait un leurre, plusieurs élus et membres d'associations désirent mettre en œuvre ce genre d'expérience de participation : des groupes porteurs se constituent dans différentes communes ; des articles de presse sont diffusés, ...

L'expérience du Budget Participatif a finalement réussi à passer la frontière belge. L'acculturation a commencé...

Mille mercis à tous ceux qui y ont collaboré, et notamment, André Passos Cordeiro, Miguel Angelo Angel Da Silva, Maria Sneli Peres ("ambassadrice populaire" en Belgique), Christiano Ventura (président de l'association des brésiliens de Belgique), Stéphane Compère et Gérard Karlhanssen (CNCD), Anne France Rihoux (HEB), Baudouin Germeau et Gilles Meeus (Espace Environnement), Jean-Blaise Picheral et Martine Toulotte, tous les élus, membres d'associations, habitants et autres qui ont échangé et participé aux diverses activités (je ne peux malheureusement pas écrire ici tous les noms)

Patrick Sémélat - Habitat et Participation

NOUVELLES DU SÉNÉGAL

Nos amis du Sénégal ont pris l'initiative de publier un bulletin " **Démocratie Citoyenne** " (Démocratiser radicalement la démocratie).

En voici le sommaire du numéro 01 :

- Editorial : Pour une gestion concertée de la ville
- Déclaration de Dakar, Février 1998 sur éléments de partenariat pour construire les villes africaines
- Le Centre d'Etudes et de Recherches Populaires pour l'Action Citoyenne, ou un espace public de construction de la parole citoyenne.
- Budget Participatif : à Porto Alegre, les habitants gèrent leur ville.
- Déclaration des élus de Pikine à propos du Budget Participatif
- Le Budget Participatif ou la subversion démocratique

Vous pouvez vous le procurer en demandant par E-Mail

à Sidiki Daff (sidiki.daff@potnet.sn) ou à Jean-Blaise Picheral (jb.picheral@netinfo.fr)

Par courrier, en écrivant à JB PICHERAL 3 Impasse des fleurs, 59240 DUNKERQUE

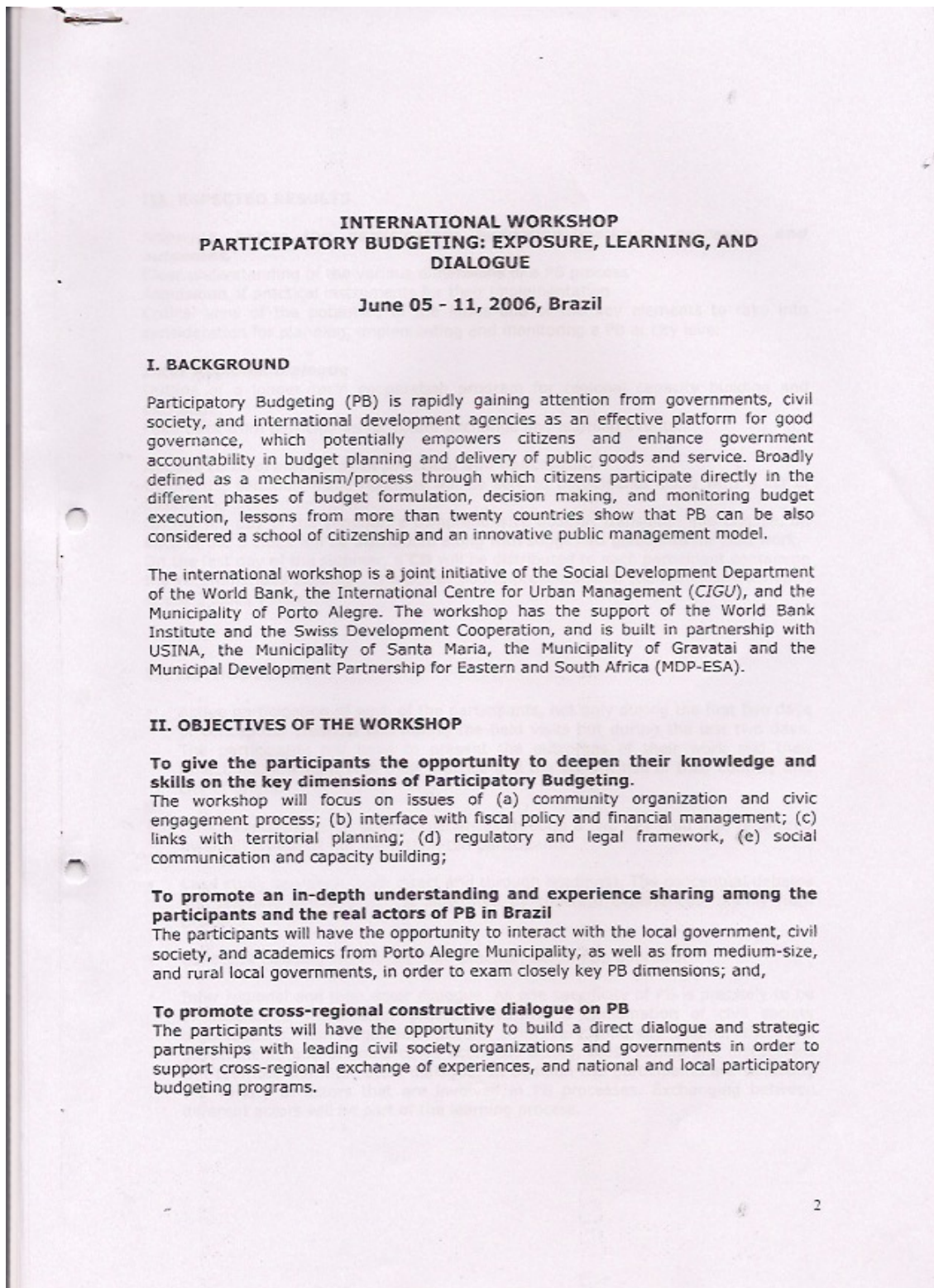
DOCUMENTS DISPONIBLES (suite de la p.2)
«Citoyens Unis de Châtenay-Malabry» (CUCM), fiche de synthèse n°1 : *démocratiser la gestion budgétaire locale* ; 4 p.

Le CUCM communique ici un document interne, discuté en conseil d'administration puis soumis à la réflexion de ses adhérents pour une assemblée générale prévue fin janvier 2000. La fiche définit un plan d'action en 5 phases devant se dérouler entre 2000 et 2003. Les deux premières actions concernent l'accès à l'information et une meilleure compréhension de la gestion budgétaire communale par les citoyens autant que par les élus. La troisième action consiste à ouvrir le débat budgétaire à différents acteurs locaux par la diffusion large de documents préparatoires et à en organiser le «feed back» en séance publique du Conseil municipal. L'action n°4 amorce un processus de participation par l'affectation de moyens budgétaires à chaque quartier doté d'une instance représentative. L'action n°5 a pour objectif de construire l'ensemble du budget avec les habitants. Ces deux dernières actions pouvant être complémentaires ou antinomiques, elles demeurent en débat.

Verts Paris, groupe de travail démocratie locale, citoyenneté des résidents étrangers, *Démocratiser radicalement la démocratie : propositions sur la citoyenneté locale à Paris* ; 19 p.

Il s'agit d'un document de travail utilisé comme base de débats dans les groupes locaux depuis fin 99. Il fait état d'un ensemble de propositions réalisables dès le lendemain des municipales en l'état actuel de la législation et regroupées en trois rubriques : a) à l'échelon parisien, décentraliser la gestion, enrichir la participation citoyenne et l'élargir aux résidents étrangers; b) à l'échelle de l'arrondissement parisien ; ancrer la démocratie dans les quartiers ; c) pour une charte des élus verts : engagement envers les adhérents Verts, les citoyens et les acteurs associatifs.

D. Descrição parcial da Oficina internacional sobre o OP “Participatory Budgeting: Exposure, Learning, and Dialogue”, promovida pelo Banco Mundial, em parceria com o Município de Porto Alegre, o CIGU, e a USINA, REFORZAR e o MDP-ESA em 2006. Participaram do evento profissionais de: Albânia, Angola, Austrália, Bósnia, Índia, Indonésia, Kosovo, Moçambique, Senegal, Suíça, Rússia. O documento foi concedido por uma das participantes do evento.



III. EXPECTED RESULTS

Knowing better the participatory budgeting methods, processes and outcomes,

Clear understanding of the various dimensions of a PB process
Acquisition of practical instruments for their implementation
Critical view of the potential, of the limits and of the key elements to take into consideration for planning, implementing and monitoring a PB at city level

Inter Regional dialogue

Outline of a longer term cooperation program for regional capacity building and exchange.
Feed back from participants for future exchange and learning events.

Access to information both practical and conceptual

Before the seminar, basic readings will be sent to participants along with a list of interesting sites to be visited.

On the first day of the seminar, a comprehensive dossier, translated into English, on each of the 3 cities will be distributed along with suggested guidelines for field work.

On the last day of the seminar, a CD will be distributed to each participant containing the recommended readings, the power points presentations, the material from each of the 3 cities visited.

IV. METHODOLOGY

- Active participation of each of the participants, not only during the first two days of conceptual sessions and during the field visits but during the last two days. The participants will have to present the outcomes of their work and their reflections, linking it with their practice and the specificities of their country and city of origin.
- Direct exposure to on going experiences through a two day field trip, organized by small groups of not more than ten participants
- Case study approach (both direct and through readings). The conceptual debates and learning sessions will be illustrated by concrete experiences, mainly from Brazil.
- Collective Building knowledge from practice, bottom up approach
- Inter regional and inter actor dialogue. As one specificity of PB is precisely to be in essence a multi actor process involving a combination of civil society organizations, non organized citizens from very different origins, the local governments and in some cases economic actors, most panels and discussions will promote the inter actor dialogue. In addition the participants are reflecting the variety of actors that are involved in PB processes. Exchanging between different actors will be part of the learning process.



LE BUDGET PARTICIPATIF

Session spéciale organisée par le PGU Amérique latine

L'an 2003, le 04 décembre, nous, participants à la session spéciale sur le budget participatif, dans le cadre d'Africités 2003 : Citoyens, élus locaux, techniciens urbains, responsables d'organisations communautaires, représentants des programmes internationaux de développement urbain, après avoir écouté les expériences de budget participatif en Amérique latine, dans les villes de Caxias do Sul (Brésil) et Montevideo (Uruguay), et l'expérience de Saint-Denis (France), et celle de Nguediana (Sénégal).

Après avoir analysé les contextes diversifiés du Cameroun et d'autres pays d'Afrique qui font face à d'énormes difficultés en terme de démocratie participative, de planification du développement et de gouvernance locale.

Prenant en compte l'importance et la multiplicité des initiatives citoyennes en réponse à la demande sociale des services de base au sein des collectivités locales.

Affirmant l'importance de développer la coopération décentralisée sud-sud dans la recherche de solutions de base au sein des collectivités locales camerounaises et africaines.

Tenant compte de la volonté des pouvoirs publics africains de mettre en place des politiques de décentralisation au profit des communautés locales.

Formulons les présentes recommandations à l'intention des gouvernements africains, des collectivités locales africaines, des partenaires au développement et des organisations de la société civile africaine :

1

Le budget participatif apparaît comme une solution alternative pour renforcer l'offre des services de base au sein des collectivités locales et donc, à

ce titre, comme un moyen de lutte contre la pauvreté et d'amélioration des conditions de vie des populations.

2

Dans le cadre de la politique de décentralisation, le budget participatif peut-être utilisé comme un outil de planification, de gestion urbaine et de bonne gouvernance, via la participation directe des populations à la co-évaluation des politiques locales.

3

Dans ce sens, les élus locaux et les citoyens s'engagent à se former par l'échange d'expériences avec des élus de collectivités locales latino américaines au sein desquelles le budget participatif est une réalité.

4

Les gouvernements africains doivent prendre en compte dans le cadre des politiques nationales, les attentes des collectivités locales et de leurs habitants, en ce qui concerne le budget participatif.

5

Il n'y a pas de budget participatif sans participation des organisations populaires et des habitants. Le Réseau National des Habitants du Cameroun (RNHC) constitue donc un atout, tout comme d'autres collectifs d'habitants qui naissent un peu partout en Afrique, pour la mise en oeuvre d'un tel processus.

6

Le Programme de Gestion Urbaine (PGU), le PDM et ASSOAL, continuent de soutenir les initiatives concrètes liées au budget participatif et à l'échange d'expériences.

Apêndice E: Banco de imagens

Este banco de imagens serve de suporte para os capítulos que descrevem o processo de difusão internacional do OP. O objetivo é de apresentar algumas das imagens coletadas em campo, como fotos de autoria própria, arquivos históricos concedidos por indivíduos ou obtidos em instituições e documentos de publicações.

Assembleia do OP de Porto Alegre [1989/90]



Foto concedida do arquivo pessoal de Eunice Araújo

Cornelius Castoriadis participa de Assembleia do OP de Porto Alegre [1991/2]



Foto concedida do arquivo pessoal de Eunice Araújo

Discurso durante o Assembleia do OP de Porto Alegre [1991/2]



Foto concedida do arquivo pessoal de Eunice Araújo.

Imagem histórica da construção de Villa El Salvador



Foto: autor desconhecido

Assembleia do OP de Villa El Salvador em maio de 2013.



Foto: Osmany Porto de Oliveira

Detalhe: Assembleia do OP de Villa El Salvador em maio de 2013.



Foto: Osmany Porto de Oliveira

Imagem: Luíz Inácio Lula da Silva (esquerda) e Michel Azcueta (direita) em Villa El Salvador, 1989.



Imagem de Auki Tituaña, Cotacachi, 2012



Foto: Osmany Porto de Oliveira

Reunião da Assembleia de Unidad Cantonal de Cotacachi, 2012.



Foto: Osmany Porto de Oliveira

Urnas do OP de Chicago, Estados Unidos, 2013.



Foto: Osmany Porto de Oliveira

Detalhe: Placa indicando obra realizada Pelo OP de Belo Horizonte.



Detalhe: Obra concorrendo à votação pelo OP de Chicago



Sessão de inauguração da sucursal do Observatório Internacional da Democracia Participativa na África (OIDPA), Dacar, 2013.



Foto: Africités

Detalhe: Yves CABannes (esq.) e Bachir Kanouté (dir.), Africités, Dacar, 2012.



Foto: Africités

Assinatura do Protocolo de cooperação entre Porto Alegre e Yaoundé – 5, Dacar, Dezembro de 2012



Foto: Osmany Porto de Oliveira

Ao fundo da esquerda pra a direita (Bachir Kanouté, Yves Cabannes, o Presidente da Associação Metrópolis, Fernando Santomauro, um diplomata brasileiro, Jean Pierre Elong-Mbassy; À frente Yvette Ayss, a Embaixadora do Brasil no Senegal, Danielly Fontoura)

Plenária do OP em Fissel, Senegal



(fonte, Gaye, 2008, p. 51)

Local para votação das obras do OP em Chicago, Estados Unidos, 2013.



Foto: Osmany Porto de Oliveira

Assembleia do OP no Brooklin, Nova Iorque, 2013.



Foto: Osmany Porto de Oliveira

Melissa Mark Viveritto apresentando o OP de Nova Iorque, Congresso Metrópolis, Porto Alegre, 2011.



Foto: Osmany Porto de Oliveira

Apêndice F: Lista de artigos de imprensa sobre questões internacionais em Porto Alegre

Data	Tema	Resumo	Título	Documento	p.
12/02/97	OP França/Le monde	"a imprensa local ignora a experiência"	Orçamento Participativo é notícia na França	Jornal Azenha	3
1998	Le Monde/Bernard Cassen	"O jornalista francês Bernard Cassen esteve uma semana em Porto Alegre"/ "o jornal francês - que se interessa pela experiência desde que Porto Alegre foi selecionada para a cúpula mundial das cidades, promovida pela ONU em Istambul em 1996"	Jornalista francês veio ver a experiência de Porto Alegre	s/n/	8
15/07/99	crítica	"Parceiro do PT em nível estadual, o vereador Isaac Ainhorn, líder da bancada do PDT continua inconformado com o Seminário Internacional da Democracia Participativa, realizado em Porto Alegre"	Aparelho	S/N	s/p
10/11/99	Seminário Internacional	" A cerimônia de abertura (...) contará com a presença do governador Olívio Dutra, e de representantes do Instituto do Banco Mundial e do Banco Interamericano do Desenvolvimento"	Prefeitura promove seminário internacional na capital	Jornal do comércio	10
10/11/99	Seminário Internacional/ Crítica	" Representantes de 103 cidades, do Brasil e de mais 21 países, participam de hoje até sábado, do Seminário Internacional da Democracia Participativa"/ Na ocasião [abertura] Pont respondeu às críticas feitas por vereadores e deputados de oposição, que apontaram o evento como uma atividade partidária do PT que fere a Constituição Estadual"	Seminário vai debater participação popular	Correio do Povo	s/p
10/11/99	Difusão/Financiamento o importação/Banco Mundial	" Cinco cidades e duas universidades da região metropolitana de Barcelona trabalham no aprofundamento e na aplicação da experiência de Porto Alegre com o Orçamento Participativo"/ Projetos de caráter político e social desenvolvidos em todas as regiões do mundo estão em discussão, além dos caminhos de financiamento para importá-los/ "Ainda que por razões diferentes da nossa, o Banco Mundial tem sido o maior propagador da ideia" [Raul Pont, grifo nosso].	Inicia-se troca de experiências democráticas	Correio do Povo	s/p
10/11/99	Seminário Internacional/Crítica	"Segundo os parlamentares, o Orçamento Participativo (OP) é um braço partidário do PT não é plural. Condenaram também a utilização de recursos públicos para o evento"/ " O líder da bancada do PT na Câmara, o vereador Guilherme Barbosa, considera as críticas 'ridículas'(...) Lembrou que basta ver os nomes que apoiam a iniciativa como o World Bank Institute, a Fédération Mondiale des Cités Unies, a World Federation of Cities, o Programa de Gestão Urbana America Latina y Caribe, BID, a UFRS e a PUC.	Oposição critica a iniciativa	Jornal do Comércio	s/p
10/11/99	Seminário Internacional	"O Seminário Internacional vai reunir prefeitos municipais da França, México, Senegal, Argentina, El Salvador, Cuba, Hungria, e Brasil"	Desfile da cidade	Jornal do comércio	s/p
10/11/99	Seminário Internacional/ Crítica	"Representantes das maiores instituições financeiras do mundo também estarão presentes"/ "O evento não é democrático, porque nenhum parlamentar foi convidado, e nem democrático, porque o preço da inscrição é de R\$ 180,00"	Seminário discute gestão de municípios	Zero Hora	15

10/11/99	Seminário Internacional/ Crítica	"O Participativo continua pautando o confronto entre oposição e governo. Com a realização do seminário internacional sobre o tema, hoje, 10 vereadores e cinco deputados se reuniram para metralhar a proposta, pelo seu conteúdo partidário"	Seminário Petista	Zero Hora	s/p
11/11/99	Seminário Internacional/Banco Mundial	"Para o representante do Banco Mundial, Victor Vergara, a definição de qualquer assistência técnica internacional começa com o critério da participação. Ele relatou que, na última terça-feira, esteve reunido com 15 ministros da África, falando de Porto Alegre e 'sobre como o Orçamento Participativo é o início de uma forma de diálogo e de conhecimento que deve crescer"	Seminário debate participação popular	Jornal do comércio	s/p
11/11/99	Banco Mundial	"a explicação do prefeito Raul Pont é que os bancos querem garantir via controle da população que o dinheiro de seus empréstimos chegue às cidades"	Controle do povo	Jornal do comércio	s/p
11/11/99	Seminário Internacional/Banco Mundial/BID	"ele [Marcio Gomes da Cruz, coordenador de projetos na área de Modernização do Estado do BID] explicou que o BID tem o Orçamento Participativo como referência e o divulgou a outros países" / " O Banco Mundial também considera exitoso o Orçamento Participativo, segundo o representante do Instituto do BIRD, Victor Vergara"/ "O vice-prefeito de Saint-Denis, Stéphane Peu relatou que não existe nenhuma cidade na França com um processo de Orçamento Participativo tão avançado como o da capital gaúcha"	OP da Capital é referência do BID	Correio do povo	6
06/06/06	difusão internacional/difusão nacional (Recife)	" O caminho trilhado pela população foi seguido por prefeituras como Saint-Denis, na França, Rosário, na Argentina, Montevideu no Uruguai , Barcelona na Espanha, e Toronto no Canada"/ "Em Pernambuco a experiência vem de 2001, após uma visita a Porto Alegre"	"Experiência corre o mundo"	Jornal do comércio	página
11/11/99	difusão/BID	"'Transparência' e 'participação' foram as palavras mais repetidas pelo coordenador de Projetos de Modificação do Estado do Banco Interamericano de Desenvolvimento (DID), Márcio Gomes da Cruz"/ "Porto Alegre é para nós um ponto de referência importante"	Entrevista com Márcio Gomes Cruz " O fundamental é a transparência"	Zero Hora	s/p
11/nov	Banco Mundial	"valorização dos aspectos locais detectada em recente relatório do Banco Mundial	O local e o global	Zero Hora	s/p
11/11/99	Banco Mundial/BID	"O Banco Mundial (Bird) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), principais financiadores externos das obras realizadas em Porto Alegre e Belém (PA), definem as duas capitais como 'exemplos de gestão pública'"/ O Representante do Instituto do Banco Mundial (BIRD) Victor Vergara veio de Washington, Estados Unidos, para acompanhar o seminário (...) disse que a política do banco se resume na palavra 'participação'"	Banco Mundial elogia participação popular	Zero Hora	16
12/11/99	América Latina	"Cuenca Equador"	Ideias diferentes, Soluções comuns	Correio do Povo	
12/11/99	Europa	diversas	Seminário apresenta inovações populares	Jornal do comércio	s/p

s/d/	Estrangeiros	"O dia foi dos estrangeiros. Três painéis abordaram as experiências de participação popular em cidades de todos os cantos do mundo. De Dakar, no Senegal, a Cuenca, no Equador, os prefeitos, vice-prefeitos e vereadores apresentaram às mais de 500 pessoas da plateia como essa forma de governar é praticada ou ignorada em suas cidades"	Europa resiste a movimentos sociais	Zero Hora	16
13/11/99	Dossiê de denúncias BID/Cabannes	" O norte-americano Daniel Drosdoff, integrante da missão do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que visita o Brasil, recebeu ontem um dossiê de denúncias contra o Orçamento Participativo de Porto Alegre das mãos de parlamentares do PMDB./Os deputados estaduais César Busatto, Berfran Rosado e Mário Bernd aproveitaram a presença dos técnicos da instituição na capital, em razão do Seminário Internacional sobre a Democracia Participativa, para denunciar o que até então estava restrito aos microfones da Assembleia Legislativa/ "Yves Cabannes, assinou ontem um acordo de cooperação com a prefeitura de Porto Alegre"	Oposição entrega dossiê de denúncias ao BID	Zero Hora	8
jan/03	FSP	Descrição geral do OP	Entenda o OP	Folha de São Paulo	
13/11/99	Banco Mundial/ Cabannes	Conforme a Consultora sênior do Banco Mundial Angela Griffin, além da participação popular, os administradores públicos devem conquistar a confiança da sociedade realizando projetos definidos durante as consultas populares/ " Cabannes firmou convênio com o Prefeito de Porto Alegre, Raul Pont, para a troca de experiências entre cidades latino-americanas, visando criar soluções para problemas comuns de gestão urbana"	Decisão popular é posta em xeque	Correio do Povo	18
14/11/99	Cabannes/Nowerstein	" Cabannes, desafiou as centenas de administradores públicos" é uma vergonha que 5% cargos públicos é ocupado por mulheres	Representante da ONU faz cobrança	Zero Hora	s/p
14/11/99	Rebeca Abers	"Durante dois anos - de 1994 a 1996 , ela mergulhou numa das mais polêmicas formas de administrar do momento: o Orçamento Participativo"/ "A convivência com os petistas fez de Rebecca uma espécie de propagandista do Orçamento Participativo, que ela não considera instrumento do PT"	Americana estuda gestão na capital	Zero Hora	s/p
15/11/99	Carta de POA	Carta	Carta divulga a gestão democrática	Correio do Povo	s/p

Referências

ABERBACH, J. ROCKMAN, B. 2002. Conducting and Coding Elite Interviews. PS: **Political Science and Politics**. V. 35, N. 4, p. 673-676.

ABERS, R. **Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil**. Lynne Rienner, Londres, 2000.

AFRICITÉS. Budget Participatif. Disponível em: <<http://www.africites.org/sites/default/files/docutheque/budget.pdf>> Acesso em: outubro de 2013.

_____. **Évaluation du Processus des Africités et Suivi des Recommandations**. Rabat. CGLUA, 2013.

ALDECOA, F.; KEATING, M. **Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments**. Londres. Frank Cass, 1999.

ALLEGRETTI, G. Le processus d'économie participative de la région Lazio: quand l'expérimentation devient le symbole d'une gestion politique. In: TALPIN, J.; SINTOMER, Y. (Dir.). **La démocratie participative au-déla de la proximité: le Poitou-Charentes et l'échelle regional**. Rennes. Presses Universitaires de Rennes, 2011, p. 145-160.

AMPUERO, N. P. Gobierno local, ciudadanía e izquierda en Lima Metropolitana: Independencia y Villa El Salvador. In: BALBI, C. R. (ed.). **Lima: aspiraciones, reconocimiento y ciudadanía en los noventa**. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú, 1997, p. 135-164.

ANANIAS, P. Orçamento Participativo - Por que o implantamos em Belo Horizonte?. In: AZEVEDO, S.; FERNANDES, R. B. **Orçamento Participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro. Revan, 2005, p. 33-48.

ARLINDO, J.; GONDIM, L. Novos Modelos de Gestão: lições que vêm do poder local. In: ARLINDO, J.; CACCIA-BAVA, S. (Orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo. Editora Cortez, 1998, p.192.

ASSEMBLEA DE UNIDAD CANTONAL DE COTACACHI. Estatuto. Cotacachi, 2000.

ASSOCIATION POUR LA DÉMOCRATIE ET L'ÉDUCATION LOCALE ET SOCIALE ADELS, <<http://www.adels.org/association/index.htm>>, consultado em 21 de agosto de 2013.

ATTAC. <http://www.france.attac.org/>, consultado em outubro de 2013.

AVRITZER, L. O Orçamento Participativo: As experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. Em DAGNINO E. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. Campinas, Paz e Terra, 2002.

_____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do Orçamento Participativo no Brasil. In: SANTOS, B. (dir). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2003, p. 561-598.

_____. (Org.). **A Participação em São Paulo**. São Paulo. Ed. UNESP, 2004.

AVRITZER, L., NAVARRO Z. (Org.). 2003. **A inovação democrática no Brasil: O Orçamento Participativo**, São Paulo. Cortez.

AVRITZER, L.; WAMPLER, B. **The expansion of participatory budgeting in Brazil: an analysis of the successful cases based upon design and socio-economic indicators**. Relatório de Pesquisa, 2008.

AZEVEDO, N. D.; GOMES, M. A. Um balanço das produções acadêmicas sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte. In: AZEVEDO, S.; NABUCO, A. L. **Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte**. Belo Horizonte. Editora Leitura, 2009. p. 67- 88.

AZEVEDO, S.; FERNANDES, R. B. **Orçamento Participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro. Revan. 2005, 224 p.

BAIERLE, S. **Atire no cidadão, salve o freguês: Orçamento Participativo e cidadania nua**. Soberania Popular. Disponível em <http://www.ongcidade.org/site/php/Revista/revista.php?texto=baierlept>. Acesso em: outubro de 2013.

BAIOCCHI, G. Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democracy Theory. **Politics and Society**, v. 29, n. 1, 2001, p.43-72.

_____. **Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre**. Stanford. Stanford University Press, 2005.

BAQUÉ, M-H; SINTOMER, Y. **La démocratie participative inachevée: genese, adaptations et diffusions**. Saint-Etienne. Éditions Yves Michel, 2010. 234p.

BARBOSA, E.; SILVA, N. **Gestão Participativa no Recife do PREZEIS ao Orçamento Participativo**. Recife. Etapas. 2003. 44p.

BECKER, A. J. **A cidade reinventa a democracia**. Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. 2000. 229 p.

BENNETT C. J. What is Policy Convergence and What Causes It?. **British Journal of Political Science**, v. 21, n. 2, 1991, p. 215-233.

BENNETT, A. ELMAN, C.. Qualitative Research: Recent Developments in Case Study Methods. **Annual Review of Political Science**, v. 9, 2006, p. 455-476.

BERRY, F. S.; BERRY, W. D. Innovation and Diffusion Models in Policy Research . IN: SABATIER, P. (org) **Theories of Policy Process**. Boulder. Westview Press. 2007, p. 223-260.

BERRY, J. Validity and Reliability Issues In Elite Interviewing. **PS: Political Science and Politics**, v. 35, n. 4, 2002 p. 679-682.

BITTAR, J. (Org.). **O modo petista de governar**. São Paulo. Partido dos Trabalhadores. 1992. 324p.

BLEICH, E., PEKKANEN, R.. How to Report Interview Data. In: MOSLEY, L. **Interview Research in Political Science**. Cornell. Cornell University Press, 2013.

BOCANEGRA, V., A., M. **A Política urbana em bairros populares no Peru: limites e desafios para o desenvolvimento e a inclusão social**. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2009, p. 188.

BOURDIEU, Pierre. 2002. “Les conditions sociales de la circulation internationale des idées”. Actes de la recherche em sciences sociales. Vol. 145, N. 1, pp. 3-DAHL, R. A. Poliarquia. São Paulo. Edusp. 2005. p. 475.

BÜLLOW, M. V. **Building transnational networks: civil society and the politics of trade in the Americas**. Nova Iorque. Cambridge University Press. 2010.

BUNCE, V.; WOLCHIK, S. Transnational Networks, Diffusion Dynamics, and Electoral Change in the Postcommunist World”. In: GIVAN, R.; ROBERTS, K.; SOULE, S. (ed.) . 2010. **The Diffusion of Social Movements: Actors, Mechanisms and Political Effects**. Nova York. Cambridge University Press. 2010. p. 140-162.

BURGOS-VIGNA Diana, La circulation d'un modèle de démocratie locale en Amérique latine : l'exemple du Budget participative. **América**, n. 33, 2004, p. 83-94.

BURT, J., M. Sendero luminoso y la "batalla decisiva" en las barriadas de Lima: el caso de Villa El Salvador. In: STEVE, J. **Los senderos insólitos del Perú: guerra y sociedade**, 1980 – 1985. Lima. Instituto de Estudios Peruanos. 1999. P. 263-300.

CABANNES, Y. **Les budgets participatifs en Amérique latine: de Porto Alegre à l'Amérique Centrale**, en passant par la zone andine, tendances, défis et limites. *Mouvements*, n. 47/48, 2006. p.128-138.

CASSEN, B. Une expérience exemplaire au Brésil : Démocratie participative à Porto Alegre , **Le Monde Diplomatique**, Agosto, 1998.

_____. **Tout à commencé à Porto Alegre: mille forums fociaux**. Paris. Mille et une nuits, 2003.

Centro Brasileiro de Análise e Planejamento; Núcleo Democracia e Ação Coletiva. **Relatório Final: I Seminário Nacional de Participação Social**. Secretaria Nacional de Articulação Social/Secretaria Geral da Presidência da República Federativa do Brasil. Brasília. 2011. Disponível em: < http://www.secretariageral.gov.br/art_social/seminario/relatorio-final>. Acesso em: outubro de 2013.

CIDADE. Histórico do Orçamento Participativo de Porto Alegre. disponível em: <http://www.ongcidade.org/site/arquivos/biblioteca/historico.pdf>> . Consultado em outubro de 2013.

CIDADE. **Histórico**. Disponível em: <<http://www.ongcidade.org/site/arquivos/biblioteca/historico.pdf>>. Acesso em outubro de 2013.

CITÉS ET GOUVERNEMENTS LOCAUX UNIS. Estatuto. Paris. CGLU, 2004. Disponível em: http://www.cities-localgovernments.org/upload/docs/docs_en_telechargements/Statuts.pdf. Acesso em: junho de 2011

_____. <http://www.cities-localgovernments.org/upload/docs/docs_en_telechargements/Statuts.pdf> acesso em: junho de 2011.

CITÉS ET GOUVERNEMENTS LOCAUX UNIES AFRIQUE. Disponível em: <http://www.localafrica.org/pages/content/?language=FR&Id=24>. Acesso em: janeiro de 2013.

CLING, J. P. et all. La Banque mondiale, entre transformations et résilience. **Critique Internationale**. v. 4. n. 53, 2011, p. 43-65.

COÊLHO, D. B. **Competição Política e a Difusão de Programas de Transferência de Renda no Brasil: um estudo empírico com a metodologia de Event History Analysis**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco, 2009.

COÊLHO, V. S., NOBRE, M. (org.). **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo. Ed. 34, 2004.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **As áreas internacionais dos municípios brasileiros**. CNM. Brasília, 2011.

CÔRTEZ, S. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. Em LUBAMBO C., COÊLHO D. B., MELO M. A. (Orgs). **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis. Editora Vozes, 2005.

COTACACHI. **Impactos De los Presupuestos Participativos En Ciudades Multiétnicas y Pluriculturales**. URB-AL/Rede – 9. Relatório técnico. 2008.

DAGNINO, E.; OLVERA, E., PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América latina**. Campinas. Paz e Terra, 2006.

DE FRANCESCO, F. **Transnational Policy Innovation: the OECD and the diffusion of regulatory impact analysis**. Colchester. ECPR Press. 2013, 207 p.

DELLA PORTA, D.; TARROW, S. (org.) **Transnational Protest and Global Activism**. Lanham, Rowman & Littlefield, 2005, 287 p.

DELPEUCH. T. Comprendre la circulation internationale des solutions de l'action publique: panorama des policy transfer studies. **Critique Internationale**, n. 43. 2009. p. 153-165.

DÉMOCRATISER RADICALEMENT LA DÉMOCRATIE. **Bulletin N. 3**. Março. 2000, 4p.

_____. **Bilan du 29/09/2001 au 21/09/2002**. Documento não publicado. s/d.

DEZALAY Y., B. **La mondialisation des guerres de palais: la restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique latine**. Entre notables du droit et «Chicago boys». Paris, Seuil, 2002.

DIAS, M. R. **Desejo de mudança: Das motivações e razões que levaram à derrota do PT em Porto Alegre nas eleições de 2004**. Civitas. V. 8, n. 2, 2008, p. 237-257.

DIAS, N. (Coord). **Esperança democrática: 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo**. Lisboa. Ed. Associação In Loco, 2013

DIMAGGIO, P. J.; POWELL. W. W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, 1983, p. 1147-160.

DOLOWITZ D., MARSH D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. **Governance**, v. 13, v. 1, 2001, p. 5-24.

DUMOULIN, L., SARUGGER, S. Les Policy Transfer studies: analyse crityque et perspectives. **Critique Internationale**. n. 48. 2010, p. 9-24.

ECHEGARAY, G., C.; MARULANDA, L. **Desarrollo Local con Gestión Participativa**. Presupuesto Participativo Villa El Salvador, Perú. Institute for Housing and Urban Development Studies. HIS Simpa Papers, n 09. 2001.

ECKSTEIN, H. Case Studies and Theory in Political Science. In: **Regarding Politics: Essays on Political Theory, Stability, and Change**. Berkeley. University of California Press, 1975.

ECONOMIST. <<http://www.economist.com/news/international/21574454-internet-helps-politicians-listen-better-their-electors-if-they-want-processing>>. Acesso em: outubro de 2013.

_____. <http://www.economist.com/node/16690887>. Acesso em: outubro de 2013.

ELKINS, Z, SIMMONS, B. On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, 2005, p. 33-51.

EQUADOR. **Constitución de 2008**. República do Equador. 2008.

_____. **Ley Orgánica de Participación Ciudadana**. República do Equador, 2010.

EUROPEAN UNION. **URB-AL**. Disponível em: <http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_en.htm>. Acesso em: 18 de novembro de 2010.

EVANS, P.. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, n. 9, ano 5, 2003, p. 20-63.

EYESTONE. R. “Confusion, Diffusion, and Innovation”. **The American Political Science Review**, v. 71. n. 2. 1977, pp. 441-477.

FAMSI, RED FAL, DIPUTACIÓN DE MÁLAGA, RED ESTATAL POR LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS. (Ed.). **Los Presupuestos Participativos y Sus Redes**. Diputación de Málaga. s/d.

FARAH, M. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local”. **Organizações & Sociedade**. v. 15, 2008, p. 107-126.

FARIA, C. A. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18 2003. p. 21-29.

FEDOZZI, L. **O poder da aldeia**: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre. Tomo, 2000. 240p.

FEDOZZI, L., J.; LIMA, K. C. P.; Os OP no Brasil. In: DIAS, N. Coord. **Esperança democrática**: 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo. Ed. Associação In Loco. Lisboa. 2013, p. 156-162.

FERNANDES, J. H. P. **Porto Alegre**: processo, projeto e inserção internacional. In: PONT, R., A. (Coord.); BARCELOS, A. (Org). Porto Alegre: uma cidade que conquista: a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre. Arte e Ofícios. 2000. P. 45-54.

FINNEMORE, M. International organizations as teachers of norms: the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and science policy. **International Organization**, v. 47, n. 4, 1993, p. 565-597.

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. International norm dynamics and political change. **International Organization**, v. 52, n. 4, 1998, p. 887-917.

FORO. **Ciudades para la vida: la agenda 21 en marcha**. N. 7. Lima 2002, p. 1-10.

FÓRUM DAS AUTORIDADES LOCAIS. **Declaração de Porto Alegre**. Porto Alegre. 30 de janeiro de 2002. <Disponível em <http://www.redfal.org/es/quienes-somos/historia-del-fal?start=2>>. Acesso em: junho de 2011.

_____. FAL disponível em: <<http://redfal.org/>> Acesso em: junho de 2011.

_____. **Foro de Autoridades Locales por la Inclusion Social de Porto Alegre: Relatoria del Foro y Propuestas**, Documento não publicado, 2004.

FORUM EUROPEU DE AUTORIDADES LOCAIS. **Actes**. Saint-Denis, 2004.

FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT, **Gestão municipal participativa: experiências de Argentina - Brasil - Chile - Uruguay**. Santiago. FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT. 2003.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Relatório final: Projeto Conexão Local Orçamento Participativo (s/d). 20p.

FUNG A.; WRIGHT O. (Org.). **Deeping Democracy: institutional innovations in empowered Participatory Democracy**. Londres. Verso Press, 2002.

GALLAGHER, M.. Capturing Meaning and Confronting Measurement. In. MOSLEY, L. **Interview Research in Political Science**. Cornell University Press, 2013.

GAYE, B. **Le Budget Participatif en Pratique: Un guide pratique destiné aux acteurs locaux**. IED, 2008.

GEDDES, B. **Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics**. University of Michigan Press, 2003.

GENIEYS, W., SMYRL, M.. **Elites, Ideas, and The Evolution of Public Policy**. Nova York. Palgrave Macmillan, 2008.

GENRO, T. **L'Humanité**, 11 novembro, 1999

GENRO, TARSO, SOUZA, UBIRATAN. **Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre**. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.

GEORGE, A. e BENNETT, A. **Case Studies And Theory Development in the Social Sciences**. Massachusetts. MIT Press, 2005.

GEORGE; A. ELMAN, C. Case Study Methods in the International Relations Subfield. **Comparative Political Studies**, v. 40, n. 2. p. 170-195, 2007.

_____. Case Study Methods. In: REUS-SMIT, C. e SNIDAL, D. **The Oxford Handbook of International Relations**. Oxford. Oxford University Press, 2008. p. 499-517.

GERRING, J. "What is a Case Study and What is it Good For?". **American Political Science Review**. v. 98, n. 2, 2004. p. 341-354.

_____. **Case Studies Research: Principles and Practices**. Nova Iorque. Cambridge University Press, 2006.

GIVAN, R.; ROBERTS, K.; SOULE, S. **The Diffusion of Social Movements: Actors, Mechanisms and Political Effects**. Nova Iorque. Cambridge University Press, 2010.

GOERTZ, G. **Social Science Concepts: A User's Guide**. Nova Jersey. Princeton University Press, 2006.

GOLDFRANK, B. **Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left**. University Park: Pennsylvania State University Press, 2011.

_____. **The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting**. *Journal of Public Deliberation*, v. 8, n. 2. 2012, p. 1-14.

GOLDSTEIN, J., KEOHANE, R. O. (Org.) **Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change**. Ithaca e Londres: Cornell University Press, 1993.

GOMES, M. A. Orçamento Participativo de Belo Horizonte: um instrumento de planejamento e gestão democrática. In: AZEVEDO, S.; FERNANDES, R. B. **Orçamento Participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro. Revan. 2005. P. 49-65.

GOOD GOVERNANCE LEARNING NETWORK. **Putting participation at the heart of development/Putting development at the heart of participation: A civil society perspective on local governance in South Africa**. South Africa. The State of Local Governance Publication, 2012.

GRANET, E. **Porto Alegre: les voix de la démocratie**. Paris. Syllepse. 2003. 170 p.

GRAY, V. Innovation in the States: A Diffusion Study. **The American Political Science Review**, n. 67, 1973. p. 880-889

GRET Marion, L'expérience de démocratie participative de Porto Alegre: étude comparative de pratiques de gouvernance en Amérique latine, Tese (Doutorado em Ciência Política). Université de la Sorbonne Nouvelle/IHEAL, Paris, 2002.

GRET, M.; SINTOMER, Y. **Porto Alegre: l'espoir d'une autre démocratie**. Paris. La Découverte. 2005. 141p.

HAAS, P. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination". **International Organization**, v. 1 n. 46. 1992, p. 1-35.

HADAS, M. **Hellenistic Culture: Fusion and Diffusion**. New York, Columbia University Press, 1959.

HALL, P. **The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations.** Princeton University Press: Princeton, 1989.

_____. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. **Comparative Politics**, v. 25, n. 3. 1993, p. 275-296.

_____. **Systematic process analysis: when and how to use it.** *European Management Review*, v. 3, 2006, 24–31.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003. p. 193-224.

HASSENTEUFEL P. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale, les déplacements de la construction des objets comparatifs en matière de politiques publiques. **Revue Française de Science Politique**, Vol. 55, n. 1, 2005, p. 113-132.

HAY, C. Institutional Constructivism. In: RHODES, R. et All. (Org). **The Oxford Handbook of Political Institutions.** Oxford. Oxford University Press. 2006, p. 56-74.

HOOGHE, L; MARK, S. **Multi-Level Governance and European Integration.** Oxford. Rowman & Littlefield Publishers. 2001, 272 p.

HORDJIK, M. Participatory governance in Peru: exercising citizenship. *Participatory Governance*. **Environment & Urbanization**, v. 17, n. 1 April 2005 219-236.

HOWLETT, M. Beyond Legalism? Policy Ideas, Implementation Styles and Emulation-Based Convergence in Canadian and U.S. Environmental Policy. **Journal of Public Policy**. v. 3, n 20, 2000, p. 305-329.

HOWLETT, M; RAMESH, M. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems.** Oxford: Oxford University Press, 2003.

HUNTINGTON, S. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century.** University of Oklahoma Press. 1993.

HURD, I. Constructivism. In: REUS-SMIT, C. e SNIDAL, D. **The Oxford Handbook of International Relations.** Oxford. Oxford University Press. 2008. p. 298-316.

IZZO, A. **Storia del pensiero sociologico.** Bologna. Il Mulino, 2000.

JOBERT, B. L'État en action. L'apport des politiques publiques. **Revue française de science politique**, v. 35, n. 4. 1985. p. 654-682.

JORNAL DO COMÉRCIO. **PSB acaba com OP e cria novo modelo**. Recife, 16 de Julho de 2013, p. 3.

JORNAL DO COMÉRCIO. **Seminário debate participação popular**. Porto Alegre, 11/11/1999.

KANOUTÉ, B. OP: visão geral, ganhos e desafios de um processo de promoção da cidadania e construção da democracia. Local em África. In: DIAS, N. Coord. **Esperança democrática: 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo**. Ed. Associação In Loco. Lisboa. 2013, p.77- 86.

KATZ, E., LEVIN. M. L., HAMILTON, H. Traditions of Research on the Diffusion of Innovation". **American Sociological Review**, v. 28, n. 2. 1963, p. 237-252.

KECK, M. SIKKINK, K. 1998. **Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics**. Cornell University Press. Cornell.

KING, G.; KEOHANE, R; VERBA, S. **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research**. Nova Jersey, Princeton University Press, 1994.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policy**. Nova Iorque. Harper Collins, 1995.

KRASNER, S. US commercial and monetary policy: unravelling the paradox of external strength and internal weakness. **International Organization**, v. 31, n. 4. 1977, p. 635-671.

LANDMAN T. **Issues and Methods on Comparative Politics : an Introduction**. Oxon Routledge, 2007.

LANGLET, L.; ALLEGRETTI, G. Orçamento Participativo na Suécia: uma história contada em camera lenta. p. 251 – 365. In: DIAS, N. Coord. **Esperança democrática: 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo**. Ed. Associação In Loco. Lisboa. 2013.

LATOURET, B. **La Science en action: introduction à la sociologie des sciences**. Paris. La Découverte. 2005, p. 664.

LE GALÈS, P. Introduction: Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée. In LE GALÈS, P.; THATCHER, M. (dir.). **Les réseaux de Politique**

Publique: Débat autour des policy networks. Paris. L'harmattan, 1995, p. 13-27.

LEVI-FAUR, D., VIGOTA-GADOT, E. New Public Policy, New Policy Transfers: Some Characteristics of a New Order in the Making. **International Journal of Public Administration**. v. 29. n. 4-6. 2006. p.247-262.

LIBÉRATION, 31 março, 2008.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service**. Nova Iorque. Russell Sage Foundation. 2010. 275 p.

LOUAULT, F. Coups et coûts d'un échec électoral : La défaite du Parti des Travailleurs à Porto Alegre (octobre 2004). **Lusotopie**, v. 13, n. 2, 2006, p. 73-90.

LUBAMBO, C.; COÊLHO, D.; MELO, M., A. (Orgs). **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis. Editora Vozes, 2005.

LÜCHMANN, L. **A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre: Possibilidades e limites da democracia deliberativa**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Unicamp, 2002.

MAHONEY, J. Beyond Correlational Analysis: Recent Innovations in Theory and Method. **Sociological Forum**, v. 16, n. 3. 2003, p. 575-593.

MAIRIE DE SAINT-DENIS. **Protocole d'intention de coopération: Saint-Denis - Porto Alegre**. s/d.

MAJONE, G. Public Policy and Administration: Ideas, Interests and Institutions. In: GOODIN, R., E.; HANS-DIETER, K. **A New Handbook of Political Science**. Nova Iorque. Oxford University Press, 1996.

MANIN, B. **Principes du Gouvernement Représentatif**. Paris. Champs/Flammarion, 1996.

MARQUES, E. C. L., FARIA, C. A. P. **A Política pública como campo multidisciplinar**. Ed. Unesp. São Paulo, 2013.

MARQUETTI, A.; CAMPOS, G. Democracia e Redistribuição: apontamentos iniciais. In: MARQUETTI, A.; CAMPOS; G. A; PIRES, R. (org.). **Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo. Xamã. 2008, p. 13-30.

MARQUETTI, A.; CAMPOS; G. A; PIRES, R. (org.). **Democracia participativa e redistribuição**: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo. Xamã. 2008.

MARX, V. **Las Ciudades como Actores Políticos en las Relaciones Internacionales**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona, 2008.

MCADAM, D; RUCHT, D. The cross-national diffusion of movement ideas. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 52, 1993, p. 56-74.

MCNULTY, S. An Unlikely Success: Peru's Top-Down Participatory Budgeting Experience. **Journal of Public Deliberation**, v. 8, n. 2. 2012, p. 1-19.

MELO, M., A. Escolha institucional e a difusão dos paradigmas de política: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias. **Dados**, v. 47, n. 1, 2004.

MEU RIO. **Não é por 20 centavos é por 20 Bilhões!**. Disponível em <http://www.meurio.org.br/na_atividade/26/assine_embaixo/e-por-20-bi>. Acesso em: 27 de setembro de 2013.

MEYERS, R. **Cotacachi – Presupuesto Participativo: Manual**. Quito. Argudo & Asociados. 2005.

MILANI, C.; PINHEIRO, L. **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro. Editora FGV. 2012, 350 p.

MILANI, C.; LANIADO, C. . Transnational Social Movements and the Globalization Agenda: a methodological approach based on the analysis of the World Social Forum. **Brazilian Political Science Review**, v. 1, p. 10-39, 2007.

MINTROM, M.; MOSSBERGER, K. 2008. "The Politics of Ideas and the Diffusion of Innovations". Paper prepared for delivery at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, Massachusetts.

MULLER, P. 1985. Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. **Revue Française de Science Politique**. vol. 35. n°2. p. 165-189.

MUNICIPALIDAD PROVENÇAL DE ILO. **Estudio de profundización. Desarrollo humano – Genero y presupuesto participativo. Documento eletrônico. s/d.**

NAVARRO, Z. O "Orçamento Participativo" de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, L., NAVARRO Z. (Org.). 2003. **A inovação democrática no Brasil: O Orçamento Participativo**. São Paulo. Cortez, p. 89-128.

_____. **Relatório:** Seminário internacional sobre o “Orçamento Participativo”. Porto Alegre. s/d. 11 p.

NAY, O.; PETITEVILLE, F. Éléments pour une sociologie du changement dans les organisations internationales. **Critique Internationale**, vol. 4. n. 53. 2011. p. 9-22

NEVEU, C. (Org.). **Cultures et pratiques participatives:** Perspectives comparatives. Paris. L’Harmattan, 2007.

NEW YORK TIMES. **Putting In Their 2 Cents.** Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2012/04/01/nyregion/for-some-new-yorkers-a-grand-experiment-in-participatory-budgeting.html>>. Acesso em: 30 de março de 2012.

_____. **4 Council Members, Each With \$1 Million, Will Let Public Decide How It’s Spent.** Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/09/14/nyregion/4-on-ny-city-council-will-let-public-decide-some-spending.html>>. Acesso em: setembro de 2013.

NEZ, H.; TALPIN, J. Démocratie participative et communisme municipal en banlieu rouge. BAQUÉ, M-H; SINTOMER, Y. **La démocratie participative inachevée:** genese, adaptations et diffusions. Saint-Etienne, Éditions Yves Michel, 2010. P. 209-228.

NGUENHA, E. Governação Municipal Democrática em Moçambique: Alguns Aspectos Importantes para o Desenho e Implementação de Modelos do Orçamento Participativo. Trabalho apresentado em II Conferência do IESE sobre Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação em Moçambique. Maputo, 2009.

_____. **Orçamento Participativo em Moçambique: Modelos, Práticas e Indicadores de Medição de Desempenho.** Arquivo eletrônico, s/d.

OLIVERS, P.; MYERS, D. Networks, Diffusion, and Cycles of Collective Action. In DIANI, D.; MCADAM, D. **Social Movements and Networks:** Relational Approaches to Collective Action. Oxford. Oxford University Press, 2003, p. 173-203.

ORTIZ, S., O. **Cotacachi:** una apuesta por la democracia participativa. Quito. FLACSO. 2004. P. 204.

OUTHWAITE, W., BOTTOMORE, T (eds.). **Dicionário do Pensamento Social do Século XX.** Rio de Janeiro. Jorge Zahar, 1993.

PALIER, B.; SUREL, Y. Les “trois i” et l’analyse de l’État en action. **Revue Française de Science Politique**, v. 55, n/ 1, 2005, p. 7-32.

PARTICIPATORY BUDGETING PROJECT. White House highlights Participatory Budgeting as modelo for civic engagement. Disponível em <http://www.participatorybudgeting.org/blog/white-house-highlights-participatory-budgeting-as-model-for-civic-engagement/>. Acesso em: setembro de 2013.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Manifesto**. Diário Oficial da União, 21 de outubro de 1980.

PAULICS, V. Disseminação de inovações em gestão local. In: Colóquio internacional de poder local: desenvolvimento e gestão de territórios, 10. Salvador. **Anais**. UFBA/CIAGS, 2006.

PEREIRA, J., M., M. **O Banco Mundial como ator político intelectual e financeiro: 1944-2008**. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2010, 502 p.

PETERSON, G., E., **Decentralization in Latin America: learning through experience**. Washington. The World Bank. 1997. 45p.

PETITEVILLE, P.; SMITH, A. Analyser les politiques publiques internationales. **Revue Française de Science Politique**, v. 3. p. 357-366, 2006.

PIMENTEL, F. Apresentação. In: AZEVEDO, S.; FERNANDES, R. B. **Orçamento Participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro. Revan. 2005. P. 9 - 12

PIRES, R. R. Regulamentação da Participação do OP em Belo Horizonte: eficiência distributiva aliada ao planejamento urbano. In: MARQUETTI, A.; CAMPOS; G. A; PIRES, R. (org.). **Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo. Xamã. 2008, p. 55-76.

PONT, R. Porto Alegre e a luta pela democracia, igualdade e qualidade de vida. In: PONT, R., A. (Coord.); BARCELOS, A. (Org). **Porto Alegre: uma cidade que conquista: a terceira gestão do PT no governo municipal**. Porto Alegre. Arte e Ofícios. 2000. P 11-28.

_____. **Democracia, igualdade e qualidade de vida: a experiência de Porto Alegre**. Veraz. Porto Alegre, 2002.

PORTO ALEGRE. **Documento Base: Rede – 9 – Financiamento Local e Orçamento Participativo**. URB-AL.

PORTO de OLIVEIRA, O. **Le transfert d'un modèle de démocratie participative: Paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis**. Paris. Collection Chrysallides, IHEAL/CREDA. 2010.

_____. L'implication des réseaux dans la circulation des politiques de gouvernance participative : Le cas du Forum des Autorités Locales. In: XIème Congrès de l'Association Française de Science Politique. **Section Thématique – 26 "Agir par réseaux : Les réseaux en science politique : méthodes et objets**. Estrasburgo, 2011.

_____. Embaixadores do Orçamento Participativo: Um prelúdio à circulação internacional de um dispositivo de governança participativa”. Trabalho preparado para apresentação no VI Congresso Latino Americano de Ciência Política (ALACIP) **Simpósio: Participação, representação, institucionalização: para onde vão as relações entre Estado e sociedade civil na América Latina?**. Quito, 2012.

_____. As dinâmicas da difusão do Orçamento Participativo na África Subsaariana: de Dakar a Maputo. : DIAS, N. (Coord). **Esperança democrática: 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo**. Ed. Associação In Loco. Lisboa. 2013. p. 87-98.

_____. Do ponto de virada à difusão massiva: mecanismos da internacionalização do Orçamento Participativo. In: Conselho Europeu de Investigações Sociais sobre a América Latina. **VII Congresso de CEISAL: Memória, presente y porvenir**, Porto, Portugal, 2013.

PORTO DE OLIVEIRA, O.; ALLEGRETTI, G. Following a World Traveller: A Comparative Approach to Participatory Budgeting Transfers. In: 7TH General Conference of the **EUROPEAN CONSORTIUM FOR POLITICAL RESEARCH, SCIENCES PO** Bordeaux, 2013, Bordeaux.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2009. **Guia passo-a-passo para a implementação do Orçamento Participativo em municípios africanos**. Relatório Técnico. [2008].

_____. **Orçamento Participativo de Belo Horizonte 15 anos**. Prefeitura BH. [2008], 54p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RECIFE. **Lançado o Ciclo 2012-2014 do OP da Criança e do Adolescente**. Disponível em <<http://www2.recife.pe.gov.br/lancado-o-ciclo-2012-2014-do-op-da-crianca-e-do-adolescente/>>. Acesso em: maio de 2013.

_____. <http://www2.recife.pe.gov.br/lancado-o-ciclo-2012-2014-do-op-da-crianca-e-do-adolescente/>. Consultado em maio de 2013.

_____. Prefeito João da Costa recebe prêmio e assina acordo de cooperação na Europa. Disponível em: <http://www.recife.pe.gov.br/2011/06/09/prefeito_joao_da_costa_recebe_premio_e_assina_acordo_de_cooperacao_na_europa_177152.php> . Acesso em: maio de 2013.

_____. Quatro anos de avanços. 2009-2012. s/d. 98 p. .

PROGRAMA DE GESTÃO URBANA. **I Seminário Internacional sobre o Orçamento Participativo**. Quito. 2001, s/p

PROPUESTA CIUDADANA. **Documento de trabajo N. 3: Marco Legal del Presupuesto Participativo**. 2004. Documento eletrônico. s/p

PUTNAM, R. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, 1988, p. 427-460.

Quotidien d'Information Générale le Matin, 28 de abril, 2012.

RAMONET, I. **Le Monde Diplomatique**, janeiro de 2001

RIBEIRO, A. C. T., GRAZIA, G. DE. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: Período de 1997 à 2000**. Petrópolis. Editora Vozes, 2003.

ROGERS. E. **Diffusion of Innovations**. Nova Iorque. The Free Press, 2003.

ROLNIK, R.. Cidades: O Brasil e o Habitat II. **Teoria e Debate** n. 32, 1996. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-anteriores/cidades-o-brasil-e-o-habitat-ii>. Publicado em 09/05/2006. Acesso em: 20 de abril de 2011.

ROMÃO, W. M. Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política. **Lua Nova**, v. 84, p. 353-364. 2011.

ROSANVALLON, P. **Le peuple introuvable: Histoire de la représentation démocratique en France**. Paris. Gallimard. 2002. 491 p.

ROSE, R. What is Lesson-Drawing?. **Journal of Public Policy**. Vol. 11, N°1, 1991, p. 3-30.

SABATIER, P. (org). **Theories of Policy Process**. Boulder. Westview Press, 2007, 344 p.

SANTOS, B. (dir). Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2003.

SARTORI, G. Concept Misformation and Comparative Politics. **The American Political Science Review**, v. 64, n. 4, 1970. p. 1033-1053.

SARUGGER S. e SUREL Y. L'Européanisation comme processus de transfert de politique publique. **Revue Internationale de Politique Comparée**. Vol. 13, N°2, 2006. p. 179-211.

SAULIERE, S. **Presupuestos Participativos en el Ecuador: análisis del camino recorrido para definir pasos futuros.** UN-HABITAT. 2009. Documento eletrônico 131 p.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, Socialism and Democracy.** Harper and Row, (1942).

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO DO RECIFE. **Boletim Diário.** 29 de Novembro de 2006

SEVALLOS, J. J. M. **Metodología para la articulación del Presupuesto Participativo municipal con los Planes de Desarrollo del Cantón Cotacachi.** Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Equador. Quito. 2011.

SHAH, A. (Eds.). **Participatory Budgeting.** Washington. World Bank, 2007, 300p.

SHALL, A. Sub-Saharan Africa's experience with Participatory Budgeting. Participatory Budgeting. In: SHAH, A. (Eds.). **Participatory Budgeting.** Washington. World Bank. 2007 300p.191-224.

SHLAGER, E. A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes. In: SABATIER, P. (org). **Theories of Policy Process.** Boulder. Westview Press. 2007, p. 293-320.

SILVA, E., B. **Das tensões às intenções: gestão do planejamento urbano, OP e participação popular no Recife (1997 a 2002).** Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, Programa de pós-graduação em desenvolvimento urbano e regional. Recife, 2003.

SIMMONS, B. GARRETT, F. DOBBIN, G. **The Global Diffusion of Markets and Democracy.** Nova Iorque. Cambridge University Press. 384p.

SINTOMER Y.; HERZBERG; RÖCKE, 2008. Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 32.1, p. 167-178.

SINTOMER Y.; HERZBERG; RÖCKE. **Les Budgets Participatifs en Europe.** Paris. Recherches, 2008.

SINTOMER, Y., HERZBERG, C. e ALLEGRETTI, G. **Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no mundo – um convite à cooperação global.** Engagement Global. Bona, 2012.

SMITH, T. **The potential for participatory budgeting in South Africa: A case study of the “People’s Budget” in eThekweni Municipality**”. Centre for Civil Society, University of KwaZulu Natal, 2004.

SOARES DE LIMA, M. R. **Relações Internacionais e Políticas Públicas: a contribuição da Análise de Política Externa**. IN: MARQUES, E. C. L., FARIA, C. A. P. **A Política pública como campo multidisciplinar**. Ed. Unesp. São Paulo, 2013.

STONE D. Think Tanks, Global Lesson-Drawing and Networking Social Policy Ideas. **Global Social Policy**, v. 1, n. 3, 2001, p. 338-360.

TARROW, S; MCADAM, D. Scale shift in transnational contention. In: DELLA PORTA, D.; TARROW, S. (org.) **Transnational Protest and Global Activism**. Lanham, Rowman & Littlefield, 2005, p. 121-150.

TATAGIBA, L. 2002. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO E. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. Paz e Terra, Campinas. pp. 47-104.

TEIXEIRA, A. C., ALBUQUERQUE, M. do C. Orçamentos Participativos: Projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático. In: DAGNINO, E., OLVERA, O., ALDO, P. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Paz e Terra. Campinas, 2006.

The Economist, 31 julho de 2010.

TILLY, C. Afterword: Political Ethnography as Art and Science. **Qual Sociol**, v. 29, 2006, p. 409-412.

UM-HABITAT. <<http://www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=374&cid=185>>. Acesso em: 07 de março de 2013

UN-HABITAT. **72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting. Quito**. UN-HABITAT, 2004.

UNION EUROPÉENNE (URB-AL). <http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_en.htm>, Acesso em: 18 de novembro de 2010.

UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC. UN-ESCAP. Disponível em: <www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp> Acesso em: 02/05/2011.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAM; MUNICIPAL DEVELOPMENT PARTNERSHIP EASTERN AND SOUTHERN AFRICA. **Participatory Budgeting in Africa**: A Training Companion with cases from eastern and southern Africa. Un-habitat, 2008. 2. Vols.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAM; MUNICIPAL DEVELOPMENT PARTNERSHIP EASTERN AND SOUTHERN AFRICA. **Le Budget Participatif en Afrique**: Guide pour la formation en pays francophones. Vol. II: Méthodes et Approches. NAIROBI. Un-habitat. 2008, 92 p.

UNORCAC. <<http://unorcac.nativeweb.org/somos.html>> Acesso em: 01 de julho de 2013.

URB-AL. Instruments and mechanisms linking physical planning and Participatory Budgeting: URB-AL R9-A6-04. **Relatório técnico**. 2007.

URB-AL. Lista de contatos. s/d.

URBAN MANAGEMENT PROGRAM. **Participatory Budgeting**: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millennium Development Goals. Quito. Un-Habitat. 2004.

UTZIG, J. E.; GUIMARAENS, R. Democracia e participação popular na esfera pública: a experiência de Porto Alegre. In: BONDUKI (Org). **Habitat**: As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo. Studio Nobel, p. 51-65.

VERGARA, V. As inovações no âmbito da gestão municipal. In: BECKER, A. J. **A cidade reinventa a democracia**. Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. 2000. p. 127-229.

VILLA EL SALVADOR. <<http://www.amigosdevilla.it/Documentos/Doc001.htm>>, Acesso em: agosto de 2013.

VILLA EL SALVADOR. **Plan Integral de Desarrollo al 2010**: Presupuesto Participativo 200-2002. Villa El Salvador. 2002. 28 p.

WALKER, J. 1969. The Diffusion of Innovations among the American States. **The American Political Science Review**, v. 63. n. 3. p. 880-899.

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, 2008, p.65-95.

_____. **The Spread of Participatory Budgeting Across the Globe: Adoption, Adaptation, and Impacts.** Journal of Public Deliberation. Volume 8, Issue 2. 2012.

WELP, Y.; WHITEHEAD, L. **Caleidoscopio de la inovación democrática en America Latina.** Mexico, Flacso, 2011

WENDT, A. 1999. **Social Theory of International Politics.** Cambridge. Cambridge University Press.

WEYLAND, K. **Bounded Rationality and Policy Diffusion.** Nova Jersey. Princeton University Press. 2006. P. 297.

WHITEHEAD, L. Aspectos internacionales de la Democratización. In: O'DONNELL, G., SCHMITTER, P., WHITEHEAD L. **Transiciones desde un gobierno autoritario.** Vol. 3. Buenos Aires. Ed. Paidós, 1988.

WORLD BANK (2000). **Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000.** Oxford, Oxford University Press.

WORLD BANK. (2009). **Municipal Development in Mozambique: Lessons from the First**

WORLD BANK. 1990. World Development Report: Poverty. Oxford, Oxford University Press.

_____. **Bilan des actions pilotes du Budget Participatif à Madagascar.** Relatório. s/d. 109 p.

_____. **Empowering People by Transforming Institutions: Social Development in** World Bank. Washington. World Bank. 2008.

_____. **Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados.** Washington. World Bank. Documento Resumen. 2011, 34p.

_____. Mozambique. Disponível em <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/MOZAMBIQUEEXTN/0,,menuPK:382142~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:382131,00.html>. Acesso em: 11 de abril de 2013

_____. **Municipal Development in Mozambique: Lessons from the First Decade.** Volume I: Synthesis Report. Washington. World Bank, 2009.

_____. **Participatory Budgeting an experience in good governance.** Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/news/2012/09/10/participatory-budgeting-an-experience-in-good-governance>>. Acesso em: outubro de 2013.

_____. **Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre.** Washington. Banco Mundial, 2008, 8p.

_____. **Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre.** Washington. WORLD BANK, 2008.

_____. World Bank Institute. Disponível em: <http://wbi.worldbank.org/wbi/about/strategy>. Acesso em: 29 de agosto de 2013

YIN, R. **Estudo de caso:** Planejamento e métodos. 3.Ed. Artmed. São Paulo, 2007.

YOUTUBE. **Finalists for the Reinhard Mohn Prize 2011:** Recife Participatory Budgeting. Disponível em <<http://www.youtube.com/watch?v=UHxVj4IyWfo>>. Acesso em: maio de 2013.

_____. **Reinhard Mohn Preis 2011 – Livemitschnitt.** Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=CaMSM01xX74>>. Acesso em: maio de 2013.

ZAPATA, A. Villa El Salvador. IN: JARQUÍN, E.; PIETRI, A. C. (Eds). Programas Sociales, pobreza y participación ciudadana. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo. 2000. P. 285-294.