
Promovendo conexões transnacionais: As redes e a difusão do Orçamento Participativo

Promoting transnational connections: the networks and the diffusion of Participatory Budgeting¹

Osmany Porto de Oliveira
Departamento de Relações Internacionais
Universidade Federal de São Paulo/Campus Osasco
E-mail: osmanyporto@gmail.com

Resumo: O Orçamento Participativo (OP) foi uma experiência pioneira de participação social nos governos locais implementada em Porto Alegre, no Brasil, em 1989. Nos dias atuais, o OP está presente em mais de 2500 cidades no mundo. Este processo envolveu um conjunto amplo de articulações no âmbito doméstico e internacional. O artigo percorre as conexões transnacionais estabelecidas entre representantes de Porto Alegre, na América Latina e na Europa, a partir das quais foram realizadas diferentes transferências do OP. Duas redes transnacionais são analisadas: a Rede Democratizar Radicalmente a Democracia e o Fórum das Autoridades Locais pela Inclusão Social e Democracia Participativa. O argumento deste artigo defende que um conjunto de “embaixadores da participação” foi determinante na manutenção das redes, as quais serviram como canais de transmissão e espaços de legitimação para o OP.

Palavras-chave: Orçamento Participativo; difusão de políticas; conexões transnacionais; redes.

Abstract: Participatory Budgeting (PB) was a pioneering experience of social participation on local governments implemented in Porto Alegre, Brazil, in 1989. In this days, PB is presente in more than 2500 cities in the world. This process involved a wide set of articulations on the domestic and international domain. This article follows the transnational connections established between representants of Porto Alegre, in Latin America and Europe, from wich diferente transfers of PB were made. Two transnational networks in particular are analyzed: the Network Democratize Radically Democracy and the Forum for Local Authorities for Social Inclusion and Participatory Democracy. The argument of this article defends that a group of “ambassadors of participation” was fundamental to maintain these networks, which served as channels of transmission and spaces of legitimation for PB.

Keywords: Participatory Budgeting; diffusion policies; transnational connections; networks.

1 Este artigo é uma versão adaptada de um capítulo de meu livro “Embaixadores da participação: a difusão internacional do Orçamento Participativo”, publicado pela Editora Annablume em 2016. O autor agradece à Lizandra Serafim, Wagner Romão e Ana Claudia Teixeira pelo convite para participar do dossiê “Participação, Democracia e Políticas Públicas na América Latina” e à Editora Annablume pela autorização para reproduzir o capítulo em forma de artigo nesta revista.

1. Introdução

Não há nada que não esteja interconectado
(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 não
(Relatório IV Edição do FAL, 2004, p. 18)

O Orçamento Participativo (OP) foi uma experiência pioneira de participação social nos governos locais implementada no Brasil. Criado em 1989, durante a gestão do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre, esta política se enraizou no contexto local da cidade e foi progressivamente adquirindo espaço na cena internacional. Em 1996 o OP de Porto Alegre foi considerado pela ONU-Habitat como uma das 40 melhores experiências de gestão urbana no mundo e pouco tempo mais tarde passou a ser recomendada pelo Banco Mundial. Nos dias atuais, o OP está presente em mais de 2500 cidades no mundo. Este não foi um processo simples e envolveu um conjunto amplo de articulações no âmbito doméstico e internacional.

Este artigo percorre as primeiras conexões transnacionais estabelecidas entre representantes de Porto Alegre na América Latina e na Europa, a partir das quais foram realizadas diferentes transferências do OP. O artigo analisa duas redes transnacionais em particular: a Rede *Démocratiser Radicalement la Démocratie*, do francês Democratizar Radicalmente a Democracia (DRD), e o Fórum das Autoridades Locais pela Inclusão Social e Democracia Participativa (FAL), sendo a maior atenção dedicada a esta última.

O argumento proposto neste artigo 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 difundir 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. O papel de um conjunto de “embaixadores da participação” (Porto de Oliveira, 2016), especialmente brasileiros e franceses, é determinante na manutenção das atividades das redes e, conseqüentemente, no processo de difusão do OP. Entende-se por “embaixadores da participação” um grupo de indivíduos com autoridade técnica, teórica e, em certos casos, política em relação à participação social, que circulam por distintas instituições, e são engajados local e transnacionalmente durante um período constante na promoção do OP (Porto de Oliveira, 2016, p. 67).

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 reunião 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. 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, onde a rede veio a se constituir nos anos seguintes.

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.² As

² Entrevistas realizadas com: Edgardo Bilsky, Barcelona, 2013; Alberto Paranhos, videoconferência São Paulo/Curitiba, 2012.

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 aumentar a participação social.³ Ao mesmo tempo, na América Latina, onde muitas ditaduras já haviam caído e outras estavam por cair, instauravam-se novas democracias e surgiam formas institucionalizadas de participação política. Tratava-se de uma crise cuja “esperança”⁴ de solução foi encontrada na América Latina, mais precisamente na política de governança participativa desenvolvida em Porto Alegre. 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, difundir 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 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),⁵ criado paralelamente ao Fórum Social Mundial (FSM), como espaço de

3 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).

4 O termo “esperança” para se referir ao OP foi utilizado em duas obras publicadas na Europa (cf. GRET, SINTOMER, 2005; DIAS, 2013).

5 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.

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 um elemento 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.

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*). Vale insistir ainda que as redes não são construídas pelo autor, mas são categorias nativas pelas quais os atores se autodenominam.

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 difundir e conferir legitimidade ao OP, mas também como espaço de formação de agenda e intercâmbio de experiências.

O artigo está dividido em duas partes. A primeira trata da DRD, enfatizando o processo de formação da rede na França e as primeiras transferências do OP na região parisiense. A segunda considera a rede FAL sob a liderança de Porto Alegre, suas conexões com outras redes internacionais e o momento em que o PT perde as eleições na capital do Rio Grande do Sul.

2. 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 neste processo.⁶ A rede DRD e um conjunto de prefeitos, sobretudo os do Partido Comunista Francês (PCF), instalados na periferia de Paris lideraram o movimento de adoção do OP na França, abrindo uma primeira porta para sua entrada 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.

2.1. 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 de 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 em 2005 a 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.

⁶ Sobre as experiências de OP na Europa ver em particular Sintomer, Herzberg e Röcke (2008), a obra mais completa sobre o assunto.

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 da União Europeia.

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 Diplomatique*, 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”⁷, no qual afirma que o OP “não é somente um exercício de distribuição 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)”. Um ano mais tarde, em outubro de 1999, o jornal de orientação comunista *L’Humanité* publicou na França um artigo de Tarso Genro a respeito do OP, enfatizando que quando

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

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)

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 progressistas⁸ 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 Radicalmente a Democracia’ (Démocratiser Radicalement la Démocratie, 2000, p. 1).

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* (1997). 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

⁸ Lista de membros em 2000.

Quand les habitants gerent la ville (Démocratiser Radicalement la Démocratie, 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 [Toulotte] e Jean-Blaise [Picheral] e então outras pessoas tomaram a mesma iniciativa e rapidamente chegamos a uma dezena de pessoas e criamos a rede⁹

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 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 Marseille¹⁰

9 Entrevista realizada com Catherine Gégout, Paris, 2013.

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

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.¹¹ 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, especialmente em torno de três eixos: igualdade política, justiça social e auto-organização.¹² 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

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

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

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). 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.¹³ 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 estas ideias-chave, que se apoiam na autonomia do movimento cidadão, articulam o local e o global, privilegiando a distribuição das riquezas, nos servem para diferenciar esta 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 (*Démocratiser Radicalement la Démocratie*, 2002, s/p).

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

13 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).

também com representantes em países da Europa e da África, como pode-se observar na lista de contatos apresentada no quadro 1.

Quadro 1.Lista de contatos por país em 2002

País	Contato
Internacional	Jean-Blaise Picheral
França	Martine Toulotte
Bélgica	Patrucj 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

Fonte: 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 Programa de Gestão Urbana para a América Latina e Caribe das Nações Unidas (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 OP neste país e, em seguida, no Quênia e na República Democrática do Congo¹⁴ As relações entre a rede francesa e ASSOAL são estreitas, uma vez que esta foi presidente da DRD durante dois anos.¹⁵ Indivíduos e instituições se confundem. O contato direto da DRD nos Camarões era Jules Dumas, que foi aquele que, de acordo com Giovanni Allegretti, assumiu a presidência da DRD.¹⁶ 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 à 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

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

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

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

intercâmbios para o desenvolvimento do Orçamento Participativo na África [...] como vês, não tem nada que não esteja interconectado¹⁷

A rede DRD se intersecta com a Rede-9, do programa URB-AL, pois participou do projeto, sendo representada por Jean-Blaise 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 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,¹⁸ interrompendo suas atividades, que em parte foram continuadas por outros meios.

2.2. 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

¹⁷ Entrevista realizada com um consultor internacional.

¹⁸ Entrevista com Giovanni Allegretti, *ibid.*

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 Braouezec, 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 politicamente.¹⁹ 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 2002.²⁰ 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, das Nações Unidas, 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*. O fato

¹⁹ Ver a matéria publicada no jornal Libération em 31 de março, 2008.

²⁰ 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.

do OP de Porto Alegre ter sido selecionado como uma das melhores práticas durante o evento foi importante para conferir visibilidade aos prefeitos e à experiência. Foi neste encontro que o prefeito Patrick Braouezec (PCF), de Saint-Denis aproximou-se das elites de Porto Alegre.²¹ 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). 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 Catalunha²²

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 France”, situado em Saint-Denis.²³ 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,

21 Entrevista realizada em Saint-Denis, 2008.

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

23 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.

constituindo com esta cidade e Barcelona, a coordenação de um Observatório Internacional sobre o tema da Democracia Participativa²⁴ (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.²⁵

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).

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

24 O referido observatório é o OIDP, constituído em 2001.

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

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[em] 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)

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 eleitos em municípios da região Île-de-France. A difusão no hexágono²⁶ 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

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

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). 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)

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.

3. O FAL: a encruzilhada

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 ação (FAMSI *et al.*, s/d, 69)

A rede FAL é central na difusão do OP entre Europa e América latina. Trata-se de uma rede que foi criada por autoridades locais, prioritariamente prefeitos, de orientação progressistas

e simpatizantes aos ideais do movimento altermundialista, de diferentes cidades reunidas em Porto Alegre pela 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.

3.1. 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 1999,²⁷ 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 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 em que a ONU seleciona o OP de Porto

²⁷ Entrevista realizada com Raul Pont, Porto Alegre, 2011.

Alegre entre as melhores práticas de gestão urbana do mundo (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”.²⁸

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”,²⁹ 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:

O FAL [...], que é uma articulação do Tarso [Genro] 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 [Genro] com governos, com Barcelona, com governos de esquerda francesas, com os italianos, algumas articulações com África, algumas agências internacionais, com consultores de esquerda.³⁰

28 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.

29 História do FAL (Fórum das Autoridades Locais, s/d).

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

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”.³¹ A passagem deste discurso à prática se concretiza, por um lado, pelas dinâmicas de diversas transferências de ideias e técnicas de gestão pública entre os municípios, sobretudo com o OP, e de outro lado com a criação da CGLU.

Concomitantemente, em 2001, também surge o OIDP, mencionado no excerto citado da entrevista com Raul Pont na seção anterior e no capítulo precedente. Tratava-se de uma comissão de trabalho do programa de cooperação descentralizada no âmbito do programa URB-AL que foi transformada numa rede internacional sediada no município de Barcelona. Nas palavras da ex-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 2001.³²

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.

31 Rede FAL : <http://redfal.org/fr/qui-sommes-nous/histoire-du-fal?showall=1>, consultada em junho de 2011.

32 Entrevista com Laia Vilademunt, Barcelona, 2012.

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 já mencionada 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.³³ 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 Allegretti, “havam adotado iniciativas originais em prol da participação dos cidadãos para a edificação de territórios multiculturais, solidários e voltados a um desenvolvimento sustentável” (Allegretti, 2011, p. 146). Introduzindo, em particular no município de Roma e na região Lazio, com o apoio de

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

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, 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).

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.³⁴

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, com a liderança dos quadros políticos das prefeituras 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 por Vanessa Marx, que havia trabalhado no setor de relações internacionais de 1997 a 2001 da prefeitura de Porto Alegre.

34 Estatuto 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.

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 de seu responsável de relações internacionais, bem como de Eloi Pietá, 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). 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 2004.³⁵ 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

35 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 estratégico, 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 Cataluña. Neste momento, o PT estava em importantes instituições no Rio Grande do Sul, na capital, pelo terceiro mandato consecutivo, com João Verle, e no Governo do Estado com Olívio Dutra, que havia iniciado uma experiência de OP em escala estadual Ambos participaram do Fórum Urbano Mundial.

3.2. 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 governo 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.³⁶

Em 2005, foi criado 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, 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

³⁶ Entrevista realizada com Eduardo Mancuso, Porto Alegre, 2011.

(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” (Fórum das Autoridades Locais, s/d, p. 11).

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 a criação de uma associação mundial de cidades e se insere neste processo realizando lobby para a introdução do tema da democracia participativa e inclusão social. Além disso, a Rede Brasileira de OP, a Rede Colombiana de OP, a Rede da República Dominicana, na América Latina, e a *Rete Nuovo Municipio* e a Rede OP-Portugal, na Europa, também 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 locus 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. 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, que se articularam transnacionalmente defendendo esta causa em seus próprios governos, países e instituições internacionais.

Os “embaixadores da participação” são atores fundamentais neste processo. A DRD é a primeira rede transnacional formada em torno do OP. Nesta rede, Jean-Blaise Picheral e Martine Toulote serviram inicialmente como “puxadores” do OP para o 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 Braouezec 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 para seus municípios e em seguida tornaram-se “embaixadores” ao defenderem esta política de participação social internamente na França, como Bissinger no Congresso, e internacionalmente, como Braouezec no FAL.

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 de paradiplomacia com Saint-Denis, uma vez que as visitas do prefeito de Porto Alegre na França e de seu homólogo, daquela cidade, em Porto Alegre foram 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 difunde 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, desempenhou papel importante ao representar a rede nos Camarões.

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 teve maior continuidade, o mesmo não foi válido para a DRD. Efetivamente, foi preciso criar uma nova liderança interna ao FAL para que este pudesse 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.

As duas redes tiveram momentos de expansão e retração, mas o movimento não se desarticulou. Ainda que em situações de crise, os indivíduos que participavam das redes militaram 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.

As redes constituem também um espaço de reflexão e produção de ideias a respeito do OP, bem como um instrumento para sua legitimação. Efetivamente, foi 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 traduções. 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.

Referências Bibliográficas

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

Allegretti, G. (2011). Le processus d'économie participative de la région Lazio: quand l'expérimentation devient le symbole d'une gestion politique. In: J. Talpin & Y. Sintomer, (Dir.). *La démocratie participative au-déla de la proximité: le Poitou-Charentes et l'échelle regional*. Rennes. Presses Universitaires de Rennes (pp. 145-160).

Démocratiser Radicalement la Démocratie. Bulletin N. 3. Março. 2000, 4p.

_____. Bilan du 29/09/2001 au 21/09/2002. Documento não publicado. s/d.

DIAS, N. (Coord). (2013). *Esperança democrática: 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo*. Lisboa. Ed. Associação In Loco,

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 Européen de Autorités Locales. Actes. Saint-Denis, 2004.

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.2, n.1, Julho/2017, pp. 04-35.

Genro, T. L'Humanité, 11 novembro, 1999

Genro, T. & SOUZA, U. (1997). *Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.

Granet, E. (2003). *Porto Alegre: les voix de la démocratie*. Paris. Syllepse.

Gret, M. & Sintomer, Y. (2005). *Porto Alegre: l'espoir d'une autre démocratie*. Paris. La Découverte.

Keck, M. & Sikkink, K. (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Cornell University Press. Cornell.

Langlet, L. & Allegretti, G. (2013). Orçamento Participativo na Suécia: uma história contada em camera lenta. p. 251 – 365. In: N. Dias, Coord. *Esperança democrática: 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo*. Ed. Associação In Loco. Lisboa.

LIBÉRATION, 31 março, 2008.

Mairie de Saint-Denis. *Protocole d'intention de coopération: Saint-Denis - Porto Alegre*. s/d.

Marx, V. (2008). *Las Ciudades como Actores Políticos en las Relaciones Internacionales*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona.

Nez, H. & Talpin, J. (2010). Démocratie participative et communisme municipal en banlieu rouge. Bacqué, M. & Sintomer, Y. *La démocratie participative inachevée: genèse, adaptations et diffusions*. Saint-Etienne, Éditions Yves Michel, (p. 209-228).

Porto de Oliveira, O. (2016). *Embaixadores da participação: a difusão internacional do Orçamento Participativo*. Annablume. São Paulo.

_____, O. (2010). *Le transfert d'un modèle de démocratie participative: Paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis*. Paris. Collection Chrysallides, IHEAL/CREDA.

Porto de Oliveira, O. & Allegretti, G. (2013) *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, Bordeaux.

Rosanvallon, P. (2002). *Le peuple introuvable: Histoire de la représentation démocratique en France*. Paris. Gallimard.

Sintomer, Y., Herzberg, C. & Röcke, A. (2008). *Les Budgets Participatifs en Europe*. Paris. Recherches.