

Encontro Internacional

Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes

23 a 25 de abril de 2013,
UNESP, Araraquara (SP)

Políticas Públicas e Relações internacionais:

Elementos endógenos e exógenos nas transferências do Orçamento Participativo na África

Osmany Porto de Oliveira

Universidade de São Paulo/Université de la Sorbonne Nouvelle-IHEAL/CEBRAP

Email: osmanyporto@yahoo.com

Políticas Públicas e Relações internacionais:

Elementos endógenos e exógenos nas transferências do Orçamento Participativo na África¹

Resumo

Com cerca de 2500 casos no mundo, o Orçamento Participativo (OP) é um exemplo emblemático da proliferação em escala global das políticas de governança participativa. A literatura sobre o assunto avançou nas dinâmicas internas das experiências de OP. Todavia, ainda se conhece pouco sobre sua dimensão transnacional e as dinâmicas de circulação deste dispositivo de governança participativa. Este artigo se vale do estudo das relações internacionais e das análises de políticas públicas para preencher um vácuo na literatura. O objeto de pesquisa é a difusão do OP na África subsaariana, analisada à partir de suas dinâmicas regionais e de três casos representativos de transferência do OP na região. Este trabalho se fundamenta em informações coletadas *in loco* no Moçambique, na África do Sul e no Senegal.

Palavras chave: Orçamento Participativo, África Subsaariana, Transferência de Políticas Públicas, Relações internacionais.

Introdução

Nas últimas duas décadas os dispositivos de participação nos assuntos de interesse público se proliferaram nos diferentes níveis do Estado. Não se trata de uma realidade brasileira, mas de um fenômeno global. Um exemplo emblemático deste movimento é o Orçamento Participativo. Com cerca de 2500 casos no mundo, esse dispositivo foi ampliado em escala em certos países, tornando-se lei no Peru, Equador, República Dominicana e incentivo nacional Polônia. A literatura avançou muito sobre as dinâmicas internas das experiências de Orçamento Participativo (Abers, 2001, Avritzer e Navarro, 2003, Baiocchi, 2001, Romão, 2011). Todavia, ainda se conhece pouco sobre a dimensão transnacional do dispositivo.

Este artigo se vale do estudo das relações internacionais (Dezalay et Garth, 2003, Finnemore et Sikkink, 1998, Sikkink e Keck, 1999) e das análises das políticas públicas para preencher um vácuo na literatura sobre os OPs (Dolowitz e Marsh, 2001, Muller e Surel,

¹ Este trabalho faz parte de uma pesquisa realizada para minha tese de doutorado e se fundamenta em investigação de campo com dados

1998, Howlett, 2000, Rose, 1991). Conectando fatores endógenos e exógenos, procura-se entender o papel desta dupla dinâmica na emergência de novas experiências. O objeto de pesquisa é a difusão do OP na África subsaariana, analisada em dois níveis, a partir de suas dinâmicas regionais e de três casos representativos de transferência do OP na região.

O objetivo é responder perguntas simples como: Como ocorre a difusão do OP na região da África Subsaariana? o que é transferido? Por quê? De que forma? E, ainda, uma vez que o Orçamento Participativo é transferido o que ocorre em sua destinação final? Foram selecionados quatro casos representativos da realidade dos Orçamentos Participativos na África, mas que ainda são marginalmente tratados na literatura internacional. São estes: a Comunidade Rural Fissel no Senegal, o município semi-rural, de Makhado na África do Sul e a capital do Moçambique, Maputo. Nesta comunicação procura-se identificar elementos de semelhança e de diferença entre os casos. Este trabalho faz parte de pesquisa realizada para uma tese de doutorado e se fundamenta em investigação de campo com dados coletados *in loco*. Os resultados aqui apresentados ainda são preliminares.

A difusão na África representa uma etapa crucial no processo de circulação internacional do OP. A proposta deste artigo tem um duplo escopo: monográfico e analítico. A técnica do rastreamento do processo (George e Bennett, 2005) é utilizada para reconstruir a difusão regional e entender os mecanismos que estimularam este processo e analisar elementos de semelhanças e diferenças em um conjunto de transferências pontuais. O artigo está dividido em três seções, a primeira apresenta a circulação internacional do OP. A segunda, trata da difusão regional e a terceira das transferências locais.

O processo de circulação internacional do OP: um prelúdio

O OP nasce em 1989 após a entrada do PT na prefeitura, sob o mandato de Olívio Dutra e com Tarso Genro como vice-prefeito. Em seus primeiros anos o OP ainda era uma política de governança participativa experimental, cujo desenho institucional estava sendo preparado pouco a pouco. As reuniões ocorriam, muitas vezes, em lugares improvisados e a atividade da prefeitura foi dedicada quase exclusivamente a construir internamente o OP.

Em 1993, quando Tarso Genro assume a prefeitura, com Raul Pont como vice-prefeito, o OP já havia engrenado. Foi possível neste momento introduzir um conjunto de inovações institucionais, como a divisão do município em regiões e as assembleias temáticas. Além disso, o OP tornou-se mais técnico, uma vez que ganhou ciclo e critérios próprios de inversão de prioridades.

Os avanços com a dimensão inovadora e o caráter técnico do OP foram indispensáveis para que, sob a administração de Tarso Genro candidatasse esta política de governança participativa ao prêmio de boas práticas do programa da ONU para assentamentos humanos, UN-Habitat, em 1995.

No ano seguinte segunda conferência plenária internacional UN-Habitat ocorrida em Istambul, a cidade de Porto Alegre foi laureada por sua política de OP, junto a outras quarenta boas práticas do mundo inteiro. Este foi um primeiro passo na trajetória internacional do OP. É possível dizer que foi neste momento em que Porto Alegre, ou melhor, o OP entrando assim no *mapa mundi*. A despeito da premiação internacional o prestígio do OP ainda não era consistente no plano externo. Seu reconhecimento de fato ocorre com a sucessão dos primeiros Fóruns Sociais Mundiais (FSM). Este evento projeta a cidade de Porto Alegre mundo afora e coloca em destaque sua política de governança participativa, a vitrine da cidade. As instituições internacionais, além da ONU que acompanhou o processo nos anos 1990, contribuíram para a circulação internacional do OP. A União Europeia promoveu um projeto de cooperação descentralizada, o Programa URB-AL, que estimulou por meio da Rede de número 9, inúmeras as transferências de ideias, técnicas e conhecimento entre a América Latina e a Europa. Organizações Não-Governamentais e redes especializadas em OP também foram fundamentais.² O Banco Mundial passou também a recomendar, financiar e divulgar experiências de OP, como veremos para a região africana, e Agências de cooperação internacional – tais como a GIZ alemã e a cooperação suíça – financiam diretamente projetos de OP.

As dinâmicas de cooperação internacional e as relações transnacionais entre diversos atores (municípios, instituições internacionais e redes transnacionais) contribuiu para a proliferação de inúmeras experiências de OP ao redor do globo. Neste movimento o continente africano assume uma posição vigorosa na adoção do dispositivo. Na próxima seção apresentaremos as dinâmicas de difusão regional do dispositivo.

² Como o Centro Internacional de Gestão Urbana, baseado em Quito, a rede francesa Démocratiser Radicalement la Démocratie e a rede do Fórum das Autoridades Locais pela Inclusão Social e Democracia Participativa.

A difusão do OP na África sub-sahariana: entre eventos e catalizadores

O papel das redes: Africités e da CGLU

Ao chegar na África, o Orçamento Participativo 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, em 2003, realizada em Yaoundé. Neste momento, já haviam transcorrido quatorze anos do início da experiência em Porto Alegre, sete anos do prêmio que consagrou o OP como boa prática pela ONU e o FSM estava caminhando para sua quarta edição. Além disso, em 2003 a rede-9 do programa URB-AL da União Europeia havia sido aprovado e suas atividades estavam para ser iniciadas no ano seguinte.

A Cúpula do Africités ocorre trienalmente e reúne amplo número de autoridades locais da região, contando com a presença de autoridades de outros continentes também. Na VII edição do evento, que ocorreu no ano de 2012 em Dacar, no Senegal, as experiências de OP haviam aumentado surpreendentemente. No arco de cerca de uma década, das poucas sementes implantadas na conferência de Yaoundé em 2003, contavam-se 162 duas experiências ativas de OP. E mais: países como o Senegal, o Madagascar e o Moçambique haviam projetos para ampliar as experiências em escala, prevendo expandir, em curto prazo, o OP para a centenas de seus municípios. As previsões, estimadas por Yves Cabannes, indicam que as experiências aumentarão cerca de seis vezes em dez anos.³

O encontro em Yaoundé, em 2003, é ponto de referência inicial para o processo de difusão do OP, pois foi nesta ocasião que jovens prefeitos africanos, aspirando criar laços mais próximos com a sociedade, decidiram adotar o OP.⁴ Na edição de 2003 foram organizadas um conjunto de mesas sobre o OP. Como convidados especiais da América Latina compareceram, no encontro, membros de uma delegação de Caxias do Sul do Brasil, e de Montevideú, do Uruguai. A estas experiências agregaram-se representantes de Saint-Denis da França e Neguediana do Senegal.⁵ Todos convidados para intervir sobre o

³ Intervenção no Africités, Dacar, 2012.

⁴ Entrevista realizada em Belém, 2009.

⁵ Nota publicada pelo Africités, disponível em <http://www.africites.org/sites/default/files/docutheque/budget.pdf>

Orçamento Participativo. Contudo, não podemos afirmar que o ano de 2003 foi a entrada na África para experiências de participação popular no debate orçamentário.

Experiências de participação já estavam se desenvolvendo na África em coletividades territoriais como, por exemplo, em Fissel, no Senegal, e Dondo, no 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).

As cúpulas do Africités, da mesma forma que os outros espaços tais como o Fórum das Autoridades Locais (FAL), foi se configurando como um espaço de encontro e articulação, construção de ideias e agendas, vitrine e construção de redes, pressão política (lobby) e legitimação de práticas, ideias e soluções para a ação pública, divulgação de políticas, bem como de promoção econômica de uma cidade e país.

A rede Africités também opera como um ator, na medida em que auxilia, contribuindo na condução do processo de difusão. Do ponto de vista analítico podemos conceber este espaço de encontro como um momento de paradiplomacia por excelência (Porto de Oliveira, 2012)⁶. Ali as relações internacionais das cidades colapsam e os rumos da ação pública transnacional se define. Em suma, neste espaço todos se conectam. Um conjunto de mecanismos são acionados nestes encontros, facilitando o processo de difusão. Explorar este circuito contribui para entender a multiplicidade de fluxos e a interceptar os diversos atores, possibilitando a reconstrução do processo.

Entender os eventos internacionais é crucial para investigar processos de difusão e ação coletiva transnacional (Hassenteufel, 2006, Porto de Oliveira, 2011). No âmbito das cidades são eventos importantes os encontros da UN-Habitat e os, periódicos, Fóruns Urbanos Mundiais (FUM). Nestes eventos existe sempre a presença de uma mesa sobre o OP e há muitas transferências que têm seu ponto de partida no momento do encontro. No caso do OP de Saint-Denis, na França, foi em Istambul no Habitat II, que o prefeito da época entrou em contato com o OP, bem como com as autoridades locais de Porto Alegre. De forma semelhante, a ONG Planact da África do Sul se aproximou do OP no FUM de 2010 no Rio de Janeiro e em seguida coordenou um projeto piloto na Comunidade Rural de Makhado em seu país, como veremos na próxima seção.

⁶ No sentido de que não se trata de um Estado, um ministério ou uma organização internacional, mas sim de uma rede heterogênea que organiza, articula e conecta indivíduos e neste sentido promove a difusão.

Se o encontro em Yaoundé consagra-se como um primeiro marco no processo de difusão do OP na África, outro marco foi colocado cerca de dez anos mais tarde em Dakar, no Senegal, com a IV Cúpula Africités, realizada em 2012. Aqui temos o segundo ponto no arco temporal que usamos para reconstruir o processo de difusão. No evento de Dakar, estimou-se que a região africana contava com 162 experiências de Orçamento Participativo (Africités, 2012).

Neste momento entra-se num processo de “tipping-point”, ou de ponto de virada, (Finnemore e Sikkink, 1998) o que significa que uma massa crítica de atores adotou o OP, mas desta vez a dimensão é regional. As perspectivas mostradas por um conjunto de países durante a mesa do OP no Africités em Dacar previa um movimento de ampliação do dispositivo em escala nacional. No Senegal foi proposta a criação de uma lei nacional para os OPs. O Quotidien d’Information Générale le Matin em 28 de abril publicou uma declaração do Ministro das Coletividades Locais e da Descentralização no Senegal Aliou Sow que “Le budget participatif est une option de gouvernement”.⁷ Esta iniciativa foi contida, uma vez que especialistas sugeriram que poderia ser uma iniciativa muito intensa e que o país ainda não estava preparado para expandir em massa os OPs e assegurar sua qualidade.⁸ O Madagascar também fez uma declaração semelhante, com a intenção passar rapidamente a trezentos experiências de OPs e o Moçambique, também está seguindo o mesmo caminho.⁹

Catalisadores do da difusão: de Dacar a Harare, passando por Yaoundé

Como se passa de uma situação simples em que um conjunto de autoridades locais tem vontade de implementar o OP, para mais de 150 experiências distribuídas no continente e uma perspectiva de crescimento vertiginosa? O OP está atualmente distribuído em cidades de muitos países da África, com diversas estruturas administrativas e legado colonial, que se encontram em diferentes estágios de avanço. Dois estudos produzidos pelo GTZ e pelo Banco Mundial, respectivamente, classificaram as experiências da africanas (Sintomer, Herzberg e Allegretti, 2012; Shall, 2005). Nesta

⁷ O orçamento participativo é uma opção de governo, tradução do original em francês.

⁸ Entrevista com especialista em Dacar, 2012.

⁹ Entrevista com especialistas em Dacar, 2012.

seção, o processo de difusão regional foi traçado a partir de polos e experiências catalisadoras.

Há muita variação em termos de qualidade e intensidade de OPs na África, como no mundo em geral, pois existem muitas experiências que se proclamam OP, mas que de fato são meramente processos consultivos no orçamento. É possível identificar um foco de práticas avançadas, outro em desenvolvimento e ainda um conjunto de experimentos limitadas em matéria de orçamentação participativa. As experiências avançadas com tradição de OP estão presente nos Camarões, Madagascar, Senegal e podemos incluir também o Moçambique, com os desenvolvimentos recentes na cidade de Maputo e a experiência pioneira de Dondo.

O Banco Mundial está investido recursos e energia em projetos piloto de OP com uso de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), sendo o caso do Sul do Kivu na República Democrática do Congo um dos mais expressivos.¹⁰ A combinação entre tecnologia e governança participativa ocorre também nos Camarões e no Quênia e criou um circuito interno de transferências, especialmente entre Yaoundé 6 e Nairóbi. O dispositivo implementado na capital do Quênia por meio da National Taxpayers Association, se inspirou na experiência camaronesa, além de contar com o auxílio técnico da ASSOAL.¹¹ 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, como forma de modernização da estrutura de governança local nos municípios, como é o caso de Maputo, e em comunidades rurais com recente descoberta de recursos minerais, como em diversas coletividades no Madagascar.

As experiências da África anglófona revelam-se particulares, em função de seu legado histórico e das estruturas político administrativas. Com exceção de poucos casos, como Makhado na África do Sul, os países anglófonos implementaram processos de planejamento participativo e participação na discussão orçamentária, que compõem na grande maioria dos casos experiências híbridas (Sintomer, Herzberg e Allegretti, 2012 e Shall, 2005). Na próxima seção serão apresentadas as experiências sul-africanas, em particular o caso de Makhado.

¹⁰ 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>.

¹¹ Intervenção de Hellen Nyawaira Muchunu (Coordenadora Regional da NTA) no Africités e entrevista Jules Dumas (ASSOAL).

Além do Africités, um conjunto de eventos específicos e formações de quadros em OP ramificaram o processo de difusão regional. Um grande encontro foi organizado com apoio do Banco Mundial em 2008 na região de Durban. O evento constituiu um marco para a difusão do OP na África. A título ilustrativo, quadros técnicos e políticos das cidades que examinaremos na próxima seção como Maputo e Makhado, participaram do workshop e muito se beneficiaram das oficinas e troca de experiências ocorrida na África do Sul. A edição do FSM realizada em Nairóbi, e o FAL que o acompanhou, também serviram como propagadores.

Se na África os eventos contribuíram para mobilizar indivíduos, criar redes, construir a imagem transnacional do OP, intercambiar experiências e conferir legitimidade a esta política de governança participativa, é importante destacar que se tratam de ações pontuais no tempo. Nestes momentos de efervescência, há uma dinâmica de conexão e eclipse, ao passo que se mantém constante a ação dos operadores das transferências. Estes últimos podem ser considerados “paradiplomatas”, no sentido de que são atores transnacionais e não respondem aos Estados como quadros de governo (Porto de Oliveira, 2012 e 2013). São especialistas técnicos, que estão alocados em ONGIs, dentro das quais existe uma forte linha de trabalho com o OP, que atuam na transferência de conhecimento e com estimulam a adoção do dispositivo. Na África, as três maiores organizações de consultoria técnica são as seguintes: Assoal, nos Camarões, Enda-Ecopom no Senegal e MDP-ESA, no Zimbábue.

A ação agregada de indivíduos e instituições internacionais – que neste caso são Organizações Internacionais Intergovernamentais, Organizações Não-Governamentais Internacionais regionais¹² e Agências de Cooperação Internacional de determinados países como por exemplo da Alemanha e Suíça – estimulou e sustentou o processo de difusão regional. A relação mais direta entre cooperação internacional e as experiências de OP se tornarão mais evidentes nos casos específicos da próxima seção.

É possível identificar três catalisadores regionais que contribuíram para o processo, a Organização Enda-Ecopop, no Senegal, a Assoal, no Camarões, e o MDP-ESA no Zimbábue. O papel desempenhado por cada uma destas ONGI regionais foi essencialmente de prover assistência técnica e prática para novas experiências, criar

¹² ONGI regionais são aquelas que operam internacionalmente, mas não em defesa de uma causa universal, mas servem como técnicos para uma região. A dimensão da identidade é importante, pois está relacionada à proximidade linguística e cultural, geralmente um legado da colonização. Assim o Senegal está mais próximo de Madagascar (a distância entre Dakar e Antananarivo é de cerca de 8 mil km), do que o Zimbábue (sendo Harare separada de Antananarivo por cerca de 1,7 mil km).

manuals de implementação do OP, realizar pressões políticas internas para fomentar a disseminação nacional do OP em seus países de origem, organizar mesas nos eventos internacionais e criar redes transnacionais. O OP é frequentemente um eixo central das atividades das três organizações. Em cada uma destas instituições há pessoas específicas que são responsáveis pelo OP. Tratam-se de grandes especialistas regionais. São eles que circulam oferecendo cursos de formação, avaliando e divulgando o OP no continente, um trabalho que demanda deslocamentos contínuos e energia constante.

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 ONGI regionais frequentemente coincide com a ação de um protagonista. Já as organizações internacionais, como ONU ou o Banco Mundial, têm o OP como um braço de um setor específico mais amplo. As ONGIs servem como catalisadores regionais. Ao passo que os indivíduos 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. As ONGIs regionais refletem o trabalho intenso de indivíduos com o OP. Isto significa dizer que são instituições cuja ação com o OP é levada a cabo por um ou um pequeno grupo de especialistas ao longo dos anos.

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 leituras de documentos diversos. Ao oferecer formação técnico, exercem o papel de transmissores das experiências (Bunce, 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 paradiplomatas 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.

As viagens de treinamento permitiram diversos municípios a entrar em contato ou aprofundar suas experiências de OP e ganhar progressivamente maior autonomia. As experiências malgaxes, por exemplo, foram capacitadas pela organização local SAHA e pela ONGI Enda-Ecopop, que deslocou um de seus maiores especialistas para oferecer treinamento, Bachir Kanouté. Ele afirma que muito do seu tempo de trabalho consiste nas

atividades de formação e informa que já ofereceu formação à treze países, formando o equivalente à 234 conselheiros especializados em OP, na África francófona.¹³ As experiências moçambicanas, bem como algumas na África anglófona receberam apoio do MDP-ESA, organização catalizadora no Zimbábue, onde George Matovu é a referência em matéria de OP.

As ações das organizações internacionais são de outra natureza. Elas se encaixam em agendas institucionais mais amplas, frequentemente vinculadas à promoção de transparência, boa governança, reforço da sociedade civil, em suma, dos princípios gerais inscritos na rubrica dos Objetivos do Milênio. 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.

Na África, a dimensão da literatura técnica foi importante no desdobramento dos OPs, ao passo que a produção intelectual foi limitada.¹⁴ Com fomento da ONU-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 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”, elaborados conjuntamente, o primeiro por Enda-TM e o segundo por MDP-ESA.¹⁵ São dois guias distintos que levam em consideração as especificidades de cada contexto de descentralização na África.

As ações do Banco Mundial na África também seguem orientações de agendas mais amplas e se vale dos escritórios regionais como apoio. Parte da ação desta instituição na promoção do OP é realizada 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 dentro das orientações do Banco Mundial.

¹³ Entrevista realizada em Dacar, 08 de dezembro de 2012

¹⁴ Contrariamente à América Latina e na 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.

¹⁵ Em diversas entrevistas os entrevistados citam o manual como referência ou guia na implementação do OP.

II. Os processos de transferência

A segunda parte deste *paper* trata das microdinâmicas do fenômeno do processo de circulação internacional do OP, as transferências. Três casos serão apresentados. O objetivo é identificar elementos de semelhança e de diferença e traçar um conjunto de tipos de transferência. A análise foi feita a partir de um conjunto de observações elaboradas a partir do quadro de transferências de Dolowitz e Marsh (2001), que são aplicadas a cada experiência. As perguntas que orientam os estudos de caso são: O que está sendo transferido (Ideia, tecnologia)? Por que motivos se realiza transferência? Qual é a origem do dispositivo? Que atores envolvidos na transferência? Quais mecanismos causais estão operando no processo? Que fatores que constroem a transferência? O conjunto de casos são representativos da realidade dos OPs na África. As coletividades territoriais são respectivamente: a Comunidade Rural Fissel no Senegal, o município predominantemente rural com traços urbanos (ou semi-rural), de Makhado, na África do Sul, e a capital do Moçambique, Maputo.

Maputo

A cidade de Maputo, por ser a capital do Moçambique, é um caso particular nos processos de transferência do OP. Existe somente um conjunto de capitais que implementaram o OP na África. Nos Camarões existem distritos de Yaoundé, bem como em Antananarivo, no Madagascar, como vimos na seção anterior. O Moçambique é um país em que as condições de extrema pobreza são marcantes. Apesar da situação de pobreza, uma onda de investimentos e a descoberta de recursos naturais, colocam o país em situação de crescimento econômico. Os municípios moçambicanos foram criados em 1997 e no ano seguinte ocorreram 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 poucas infraestruturas. Este quadro melhorou um pouco, ao longo de uma década em termos de qualidade da governança local (Banco Mundial, 2009). O Moçambique é um dos países africanos com maior população urbana com 36% e expectativa de crescimento para 60 % até 2030 (Nações Unidas, *apud* Banco Mundial, 2009). O orçamento dos municípios também é demasiadamente limitado e não é suficiente para suprir serviços e atividades que são de competência municipal e equivale em média a cerca de 12 U\$S per capita.

O OP entra no Moçambique com fortes experiências ao nordeste. Entre elas a cidade de Dondo na região do Beira. A cooperação internacional, muitas vezes por meio de mecanismos de condição, estimulou a expansão dos OPs na região. Entre elas a cooperação suíça e alemã realizaram amplos esforços neste sentido. 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 no Moçambique, mas não foi necessariamente uma prioridade para a África do Sul e sim um caso pontual.

O OP é introduzido em Maputo por Enéas Comiche, economista e representante da Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo), que foi eleito prefeito do município em 2003. Há dois partidos dominantes no Moçambique, cujas origens derivam guerra civil moçambicana, que ocorreu entre 1976 e 1992, um deles é o FRELIMO, que ocupa a presidência nacional e o outro 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. Neste momento a prefeitura de Maputo havia em seu plano de governo um projeto mais amplo para a implementação de uma política mais participativa que descreveremos a seguir: o PROMAPUTO. O OP já estava na estratégia do Município¹⁶ e em 2008 foi introduzido, com forte inspiração do modelo de Porto Alegre.

O prefeito aspirava ampliar o diálogo com a sociedade, por meio de diversos canais. Na época já ocorriam encontros e visitas do chefe do executivo municipal aos os munícipes, reuniões com os diferentes grupos sociais (econômico, político e social), bem como comícios populares e ouvidorias para os munícipes (o gabinete do provedor). Foi um

¹⁶ Entrevistas diversas realizadas em Maputo.

movimento iniciado pelo município de Maputo a partir de 2004, que tem seu ápice com o PROMAPUTO em 2008.

A implementação do OP ocorre com uma equipe central de cerca de cinco à sete pessoas com fortes motivações, mas com pouca experiência técnica na área de governança participativa. Elemento que dificulta o planejamento da construção do dispositivo de participação. O movimento de implementação é top-down, ou seja parte de uma iniciativa política do município, que guarda amplo poder no OP, liderando o processo. É um caso de transferência direta. Em sua fase preparatória, delegações do Maputo fizeram viagens de formação sobre o Orçamento Participativo. Um primeiro deslocamento aconteceu no Brasil, em Porto Alegre. Neste período houve consultoria, sustentada pelo Banco Mundial, do especialista Eduardo Nguenha, atual coordenador do Departamento de Finanças do Município, que havia trabalhado no norte do Moçambique com a cooperação suíça na implementação de OPs em autarquias ao norte do país e se tornou um dos especialistas moçambicanos sobre governança participativa, tendo produzido um conjunto de artigos..¹⁷

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.¹⁸ A partir das dificuldades que emergiram com o OP e do impasse gerado no município, o Banco Mundial, por meio de seus quadros no Maputo e consultores externos, passaram a colaborar para rever e renegociar o OP na capital do Moçambique. O OP é redesenhado e repensado a partir de 2010. Desde de então o OP retoma e passa a engrenar novamente.

Makhado

Na África do Sul, as primeira eleições democráticas nos governos locais ocorreram em 1994. Marcada pelo legado do regime de Apartheid, a participação social foi muito pouca. A partir dos anos 2000 foi implementado um novo sistema de orçamento e

¹⁷ Entrevista em Maputo.

¹⁸ Entrevistas em Maputo.

planejamento em nível local, uniforme e mandatório, denominado “Integrated Development Planning”, por meio do “Municipal Systems Act”. A evolução progressiva do 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 sobre os governos locais na África do Sul pós-Apartheid, por meio da Constituição de 1996, do MSA e do Municipal Finance Act (2003), previa-se a participação das comunidades nos assuntos de interesse público, em geral, e sendo obrigatória no orçamento, em particular (Smith, 2004, 17). Todavia as municipalidades vinham promovendo a participação com 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 pelos cidadãos.

A despeito dos limites dos processos de participação social nos debates orçamentários na África do Sul, surgiram um conjunto de casos emblemáticos e internacionalmente conhecidos, como os dos municípios de Ekurhuleni, na região de Joanesburgo, e eThekweni, nas proximidades de Durban.¹⁹ A cidade de eThekweni é a segunda maior na África do Sul, com cerca de três milhões de habitantes. Trata-se de um município com alto nível de recursos no contexto sul-africano.

A experiência de OP de Makhado é uma das mais fortes da África do Sul. Não se trata de um caso de planificação e orçamentação participativa, mas sim de um experimento que segue a linha de Porto Alegre. É o primeiro caso desta natureza e, provavelmente, o registro mais intenso de OP no país. O OP em Makhado parte da iniciativa conjunta de três instituições, cuja ação foi fortemente marcada pela individualidade 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 intensa e profunda de OP na África do Sul surge no FUM em 2010, quando dois especialistas assistem às mesas do OP organizadas no Fórum que ocorreu no Rio de Janeiro.²⁰

Makhado é um pequeno município, predominantemente rural, de cerca de quinhentos mil habitantes, que está situado no distrito de Vhembe, na Província de Limpopo (cerca de 100 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, como a consulta de líderes comunitários e organizações para

¹⁹ Ver Banco Mundial ou GIZ.

²⁰ Entrevistas diversas.

melhorar as políticas públicas. O município foi portanto considerado como apropriado para se tornar um projeto piloto de OP por duas razões, o município pretendia ampliar o diálogo com a população, de modo a identificar prioridades para as políticas públicas, e aumentar a participação da sociedade no debate orçamentário.²¹

O processo de transferência para Makhado foi organizado tecnicamente pela Planact, com apoio do GIZ e suporte político do município. O projeto deveria ocorrer em três fases, a primeira 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 neste momento ocorreu um denso processo de formação de lideranças sobre o OP, que compreendeu também a redação de um manual o “O Implementation Handbook e o Facilitator Guide”.

O OP não ancora em Makhado, em seguida a uma mudança política na prefeitura. A questão que emerge é a seguinte. O que faz com que projetos de OP não ancorem e tenham sua continuidade assegurada ao longo do tempo? O caso de Makhado revela que a vontade política foi um elemento determinante no eclipse do experimento, que seguia muito bem de acordo com os implementadores.²²

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 o país uma exceção no continente. A criação das comunidades rurais remonta a esta data e foi aplicada durante um procedimento progressivo que durou cerca de dez anos. A política de descentralização abre espaço à participação cidadã (Gaye, 2008). A comunidade rural de Fissel faz parte de uma das primeiras que se instalou no Senegal.

Em 2003 foram lançadas duas experiências de OP no Senegal: Fissel e Ndiagianiao. A comunidade rural de Fissel, localizada na região de Thiès, a cerca de 100 km de dacar, é

²¹ Entrevistas realizadas em Joanesburgo, em 2012.

²² Entrevista realizadas em Joanesburgo, em 2012.

composta por vinte-oito vilarejos e cerca de 34 mil habitantes. Particular no contexto senegalês, Fissel tem longa tradição de mobilizações sociais, onde surgiu a primeira rádio comunitária em 1996 (Sintomer, Herzberg e Allegretti, 2012, 48), por meio de organizações comunitárias de base.²³ Antes da implementação do OP, já havia sido iniciado um programa de reforço da participação cidadã em 2001 (Gaye, 2005, 1). O OP é introduzido por meio da ONG local IED-Afrique (Innovations, Environnement, Développement) 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 do Regroupement Communautaire pour le Développement (Recodéf), que solicita a avaliação da participação dos cidadãos no processo de descentralização e desenvolvimento local (Gaye, 2008). A parte técnica é desenvolvida pelo IED, que operacionaliza a implementação do OP (entre 2003-2004). E realiza a capacitação técnica para a experiência, que se torna emblemática no contexto do Senegal.

Conclusão

A circulação internacional de políticas públicas é um fenômeno complexo que está inserido em dinâmicas de diferentes níveis: global, regional e local. Há fatores que são determinantes no processo de difusão regional do OP. Este artigo procurou mostrar a importância dos indivíduos no processos de difusão, bem como das redes, eventos e catalisadores regionais. As transferências são processos mais pontuais e exigem ação de outra natureza. A vontade política é um fator *sine qua non* para que as transferências ocorressem nos casos analisados. O suporte técnico das ONGs são cruciais no caso de Fissel e de Makhado. Todavia, não são suficientes para assegurar o ancoramento da experiência nesta última. Em Fissel, a sociedade civil tradicionalmente ativa é importante para dar o mote ao processo. No caso de Maputo, a vontade política existe, mas a dimensão técnica parece ser uma fragilidade, na organização do modelo e para o seguimento do processo. A presença das instituições internacionais, neste caso, como o Banco Mundial, se revela fundamental para retomar o OP na capital do Moçambique. As

²³ Entrevista com responsável IED-Afrique, Dacar, 2012. Ver igualmente, Gaye, *Le Budget Participatif en Pratique*, 2008, p. 10.

evidências coletadas a partir dos casos tratados nos leva a considerar que para que as transferências obtenham sucesso e ancorem existe uma combinação de fatores que não pode ser determinada previamente, mas que se levada em consideração pode servir para orientar transferências futuras.

Bibliografia

- ABERS, R. 2000. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Lynne Rienner, Londres.
- AVRITZER, L., NAVARRO Z. (Org.). 2003. *A inovação democrática no Brasil: O Orçamento Participativo*, São Paulo. Cortez.
- BAIOCCHI, G. 2001. "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democracy Theory. *Politics and Society*. Vol. 29. N. 1, p.43-72.
- BENNETT C. J. .1991. "What is Policy Convergence and What Causes It?", *British Journal of Political Science*, Vol. 21, N. 2, p. 215-233.
- BUNCE, V. Wolchik, S. 2009. "Transnational Networks, Diffusion Dynamics, and Electoral Change in the Postcommunist World". Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association. Toronto.
- DAGNINO E. et All. (Org.). 2006. *A disputa pela construção democrática na América latina*. Paz e Terra, Campinas.
- DEZALAY Y., GARTH B., *La mondialisation des guerres de palais: la restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique latine. Entre notables du droit et « Chicago boys »*, Seuil, Paris, 2002.
- DOLOWIZ D., MARSH D. "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making". *Governance*, Vol. 13, N° 1, 2001, p. 5-24.
- FINNEMORE, M, SIKKINK, K. (1998). "International Norm Dynamics and Political Change" *International Organization*, Vol. 52, No. 4, pp. 887-917.
- GAYE, Bara. 2008. *Le Budget Participatif en Pratique: Un guide pratique destiné aux acteurs locaux*. IED.
- GEORGE, A. e BENNETT, A. (2005). *Case Studies And Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press. Massachussets.
- KECK, M. SIKKINK, K. 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Cornell University Press. Cornell.
- 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*, N°1, Vol. 55, Février 2005, pp. 113-132.
- HOWLETT, M. 2000. "Beyond Legalism? Policy Ideas, Implementation Styles and Emulation-Based Convergence in Canadian and U.S. Environmental Policy". *Journal of Public Policy*. N. 20, Vol. 3pp. 305-329.

- LUBAMBO C. et All. (Orgs). 2005. *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Editora Vozes, Petrópolis.
- MULLER P. et SUREL Y., *L'analyse de politiques publiques*, Montchrestien, Paris, 1998.
- NGUENHA, E. (2009). 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.
- OLIVEIRA, O. 2010. *Le transfert d'un modèle de démocratie participative: Paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis*. Collection Chrysallides, IHEAL/CREDA. Paris.
- _____.2011. “L'implication des réseaux dans la circulation des politiques de gouvernance participative : Le cas du Forum des Autorités Locales”. PApier présenté au XIème Congrès de l'Association Française de Science Politique. Section Thématique – 26 "Agir par réseaux : Les réseaux en science politique : méthodes et objets". Strasbourg 28 aût – 1 Septembre.
- _____.2012. “Embaixadores do Orçamento Participativo: Um prelúdio à circulação internacional de um dispositivo de governança participativa”. Trabalho preparado para apresentação no VI Congreso Latino Americano de Ciência Política (ALACIP) Simpósio: Participação, representação, institucionalização: para onde vão as relações entre Estado e sociedade civil na América Latina? Quito 12 – 14 Junho.
- ROMÃO, WAGNER DE MELO. 2011. Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política. *Revista Lua Nova*. N. 84. pp. 219-244.
- ROSE R.1991. “What is Lesson-Drawing?”. *Journal of Public Policy*. Vol. 11, N°1, p. 3-30.
- SINTOMER, Y. et all. (2010). *Learning From the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation*. Capacity Building International. Alemanha.
- WORLD BANK. (2009). Municipal Development in Mozambique: Lessons from the First Decade. Volume I: Synthesis Report. Washington.