

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**MATHEUS LEITE DO NASCIMENTO**

**A difusão de políticas públicas por Organizações Internacionais: o caso do Orçamento  
Participativo e a atuação do Banco Mundial**

São Cristóvão  
2020

**MATHEUS LEITE DO NASCIMENTO**

**A difusão de políticas públicas por Organizações Internacionais: o caso do Orçamento Participativo e a atuação do Banco Mundial**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe sob orientação do Prof. Dr. Rodrigo Barros de Albuquerque.

São Cristóvão/SE  
2020

**MATHEUS LEITE DO NASCIMENTO**

**A difusão de políticas públicas por Organizações Internacionais: o caso do Orçamento Participativo e a atuação do Banco Mundial**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Rodrigo Barros de Albuquerque – UFS  
Orientador

---

Prof. Dr. Cairo Junqueira Borges – UFS  
Examinador

---

Prof. Dr. Geraldo Adriano Godoy de Campos – UFS  
Examinador

Nota: \_\_\_\_\_

São Cristóvão, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2020.

### **DEDICATÓRIA**

Aos meus pais, por a todo momento abraçarem meus objetivos como se fossem deles e pela ternura nas horas de dúvida e ansiedade.

## AGRADECIMENTOS

Coletivizar os agradecimentos não faria justiça a todos que se fizeram presentes ao longo dessa jornada. Nessa reta final, agradeço especialmente aos amigos Ian e Baldrighi, por toda disponibilidade e presteza e por servirem de bússola nos momentos em que as dúvidas faziam eu me sentir sem norte. Dedico esses agradecimentos também aos queridos amigos Arthur, João, Paulo e Tâmara, por a todo tempo estarem ao meu lado nessa trajetória, seja pelo conforto de palavras tranquilizadoras ou pelo alívio em momentos de esparecimento. À minha tia Kátia, que mesmo à distância se faz tão presente no meu amadurecimento enquanto ser humano e me ajuda nesse processo de autoconhecimento. À minha família, pelo afeto e por toda demonstração de confiança no meu potencial de fazer as coisas darem certo. Por último, agradeço imensamente à orientação do professor Rodrigo e às reuniões coordenadas junto aos colegas Luísa e Luan, pois sem esses encontros esse trabalho não seria o que é hoje.

## RESUMO

A concepção do Orçamento Participativo (OP) ocorre no ano de 1989 e demarca o surgimento de uma política vanguardista que institui instrumentos de participação popular a nível local. O OP desponta como uma prática inovadora e o seu sucesso chama a atenção de Organizações Internacionais (OIs), que o incorporam à sua agenda e sucessivamente impulsionam o seu fenômeno de difusão internacional. Não obstante o êxito do processo de difusão promovido pelas OIs, observamos um fenômeno de transfiguração dos princípios democratizantes que alicerçaram o modelo de Porto Alegre. Portanto, o trabalho busca responder se há uma transformação do Orçamento Participativo num instrumento de política pública que prescinde à sua concepção inicial de horizontalização dos processos decisórios. Para consubstanciar empirismo à nossa análise, propomos um estudo de caso acerca da atuação do Banco Mundial, selecionando como unidade de análise a localidade de Maputo. Verificamos o tipo de metodologia operacional implementada na unidade em questão, tendo como fator norteador o caráter democratizante ou não dos processos decisórios.

**Palavras-chave:** Orçamento Participativo; Organizações Internacionais; Banco Mundial; Difusão Internacional de Políticas.

## ABSTRACT

The conception of the Participatory Budgeting (PB) occurred in 1989 and marks the emergence of an avant-garde policy that institutes instruments of popular participation at the local level. The PB emerges as an innovative practice and its success draws the attention of International Organizations (IOs), which incorporate it into their agenda and successively boost its phenomenon of international diffusion. Despite the success of the diffusion process promoted by the IOs, we observed a phenomenon of transfiguration of the democratizing principles that grounded Porto Alegre's model. Therefore, this monography seeks to answer whether there is a transformation of the Participatory Budgeting into an instrument of public policy that dispenses its initial concept of decision-making processes horizontalization. In order to seek empiricism in our analysis, we propose a case study about the World Bank's action, selecting the location of Maputo as the unit of analysis. We verify the type of operational methodology implemented in this unit, having as a guiding factor the democratizing character or not of decision-making processes.

**Key words:** Participatory budgeting; International Organizations; World Bank; International Policy Diffusion.

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	<b>9</b>
<b>Capítulo 1: A difusão de políticas públicas e o Orçamento Participativo</b> .....	<b>13</b>
1.1. As dinâmicas do processo de difusão: um estudo teórico .....	13
1.2. As primeiras redes de difusão global do OP e seus patrocinadores.....	22
<b>Capítulo 2: O Banco Mundial – de ator político a difusor das ideias neoliberais</b> .....	<b>28</b>
2.1. O Banco e sua transformação em agente político .....	28
2.2. Liderança intelectual: espalhando a palavra do neoliberalismo .....	31
<b>Capítulo 3: O Banco Mundial e o Orçamento Participativo</b> .....	<b>42</b>
3.1. O OP sob a chancela do Banco Mundial .....	42
3.2. A metodologia do OP para o Banco .....	44
3.3. O OP do Banco Mundial no município de Maputo.....	50
<b>Considerações finais</b> .....	<b>56</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>57</b>



## Introdução

Ao passo que o fenômeno da difusão internacional de políticas públicas ocorre, estaria havendo uma transfiguração do Orçamento Participativo (OP) e do seu papel democratizante na horizontalização dos processos decisórios? Para adentrarmos nas questões que permeiam essa indagação, apresentaremos um panorama das discussões que contornam o escopo do presente trabalho.

Num contexto em que o modelo de democracia representativa vigente se mostra incapaz de atender às demandas e acomodar os múltiplos interesses de atores sociais, faz-se necessário pensarmos em modelos de políticas públicas que sirvam para abarcar as reivindicações da sociedade. Requerem-se respostas para equacionar a crescente complexidade de demandas sociais, para abordar questões relativas a onde são direcionados os gastos públicos e para dar aos cidadãos confiança na política.

Diante disso, a pedagogia de participação popular aparece como um caminho viável para superar os conflitos entre as crescentes clivagens sociais e como forma de promover uma noção de responsabilidade compartilhada. Ganha centralidade o debate ancorado na participação dos cidadãos nos processos de formulação de políticas públicas e em modelos de governança local que sirvam de arena política, ao gerar intercâmbio e diminuir os tensionamentos entre os setores da sociedade. Assim, a descentralização do poder local permitiria uma democratização das decisões, na medida em que os cidadãos poderiam intervir com mais clareza em assuntos tangíveis à sua realidade social, dando uma dimensão racional dos recursos disponíveis e da profundidade da agenda administrativa.

Em meio a esse debate, a experiência do orçamento participativo aparece como prática ligada à horizontalidade dos processos decisórios e fundamentada na pedagogia de participação popular. O OP foi implementado pela primeira vez na cidade de Porto Alegre (1989), após Olívio Dutra ser eleito prefeito pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em 1988 e assinalar o incentivo à participação dos cidadãos como compromisso programático e eixo da administração municipal naquela cidade. O dispositivo pode ser descrito como uma política centrada na participação social, através da qual os cidadãos são incluídos no processo de alocação orçamentária participando periodicamente de assembleias abertas. Nestas, é permitida a entrada de qualquer cidadão, o que faz com que as dinâmicas de participação institucional sejam constituídas de baixo para cima.

No modelo de Porto Alegre, essas assembleias ocorriam em bairros municipais. Eram realizadas eleições para a escolha de representantes dos bairros, conhecidos como “conselheiros

do Orçamento Participativo”, e estes deliberavam sobre as principais demandas da população dentro do Conselho do Orçamento Participativo (COP). Após o COP selecionar o conjunto de propostas requeridas pela população, estas eram encaminhadas para a prefeitura. Depois verificar a exequibilidade dessas demandas, as políticas passavam por um processo de implementação e os conselheiros monitoravam a sua execução. Portanto, trata-se de um instrumento de democratização de arenas políticas que eram anteriormente tidas como de domínio de elites “qualificadas” e inclusão da sociedade na gestão de políticas públicas. A ideia do OP concebido na capital gaúcha visava o aprofundamento da democracia participativa local, promovendo e incentivando a participação da sociedade nas esferas institucionais. Essa política se encontrava vinculada também a uma noção de justiça redistributiva, pois entre os princípios que norteavam o seu funcionamento estava a distribuição de riqueza entre os setores mais carentes da população.

Nos anos 1990, o princípio da participação social nos processos de deliberação de políticas públicas em escala local passa a ser aclamado por atores nacionais e internacionais. A institucionalização de mecanismos de consulta da sociedade civil se torna um elemento central na agenda de autoridades locais para a formulação de políticas públicas. Dessa forma, a invenção do Orçamento Participativo pela administração petista atrai a atenção de atores inquiridos pelas práticas participativas instituídas na capital porto alegre. O sucesso do dispositivo dá visibilidade à cidade, conferindo-lhe o rótulo de “capital da democracia”, e passa a ensejar o interesse de atores internacionais que viriam a se tornar responsáveis pela sua legitimação e pelo processo de difusão global.

Enquanto executoras de ideias, Organizações Internacionais (OIs) estão frequentemente envolvidas no rastreamento de políticas implementadas por autoridades nacionais e locais, por meio da verificação e avaliação de novos programas. Essas dinâmicas passaram a se situar no centro da agenda dessas instituições durante a década de 1990, período em que as OIs se engajam na esteira das políticas sociais. Nesse contexto se inicia, então, o fenômeno de difusão do Orçamento Participativo sob a chancela das organizações multilaterais. A Organização das Nações Unidas (ONU), a União Europeia (UE) e o Banco Mundial se tornam patrocinadores e passam a recomendar o OP por meio da publicação de manuais referentes ao dispositivo, promovendo fóruns internacionais para encontros entre autoridades interessadas nessa política, financiando o desenvolvimento de experiências e o intercâmbio de práticas similares. Entretanto, cabe destacar que a orientação de políticas incorporadas à agenda de organizações multilaterais segue valores intrínsecos aos seus interesses, o que reforça a premissa de que a

sua reprodução dificilmente manterá o seu conteúdo inicial imutável. Isso fica evidente ao analisarmos o estudo de caso aqui proposto.

O Banco Mundial estabelece seus primeiros contatos com o OP por volta dos anos 1990. As relações entre Banco Mundial e Porto Alegre se estreitam a partir do deslocamento de delegações da capital gaúcha a eventos temáticos promovidos pelo Banco, bem como mediante o envolvimento de quadros técnicos dessa instituição com encontros sediados na cidade sulista. O Banco se torna um entusiasta do dispositivo e passa a recomendá-lo para múltiplas localidades, confeccionando manuais com o apoio de municípios com experiências mais desenvolvidas e prestando suporte através de auxílio técnico.

Em contrapartida ao empenho do Banco Mundial em propagar a experiência do OP, identificamos que há uma distinção entre o modelo difundido por essa instituição e a experiência idealizada no seio de Porto Alegre. Por se tratar de uma instituição financeira guiada pelos preceitos do programa neoliberal, os valores do Banco estão vinculados a uma agenda pró-mercado, o que se reflete no caráter das políticas formuladas pela instituição e nas ideias propagadas pelos seu corpo-institucional. Essa ótica faz com que a organização tenha uma concepção própria com relação a políticas de participação e a processos de descentralização decisória. Dessa maneira, o Banco teria uma visão particular acerca do OP e de sua finalidade, enxergando-o essencialmente como um mecanismo para aprimorar as instituições locais e um instrumento ligado a práticas de “boa governança”, como a luta contra corrupção, transparência e *accountability*.

Surge, assim, uma orientação específica por parte do Banco de como o dispositivo deve ser operacionalizado, assumindo uma faceta mais neutra – uma vez que os princípios que norteavam o funcionamento do OP de Porto Alegre eram vistos como ideológicos – e marcadamente técnica. A organização dá prosseguimento ao processo de difusão para distintas localidades, mas, na medida em que isso ocorre, o OP passa a assumir diferentes traduções e sofre um esvaziamento de sua proposta de transformação social. Ao passo que a instituição dinamiza o processo de difusão global do orçamento participativo, observamos que seus propósitos passam a ser desvinculados da concepção de democracia participativa local.

Um caminho teórico coadunável com os propósitos da nossa investigação nos direciona à compreensão dos processos de difusão de políticas públicas por parte de atores internacionais. Embora na literatura sobre difusão não exista um consenso sobre sua definição, autores como Klinger-Vidra e Schlfleifer (2014) classificam-na como um processo por meio do qual um item (ou uma política) é transmitido de um ponto ou unidade originária para um ponto ou unidade adotante. Do ponto de vista de Farah (2008), a literatura sobre difusão de políticas está

intrinsecamente filiada a um campo que a precede, que é a literatura acerca da difusão de inovações. Estas, por sua vez, são classificadas pelo estado da arte dessa discussão como “melhores práticas” ou “boas práticas”. Givan, Roberts e Soule (2010) pontuam que a troca de conhecimento sobre estas é viabilizada pelas redes de comunicação, onde atores internacionais têm a conduta de incorporar essas boas práticas à sua agenda e, por conseguinte, propagandear políticas com esse rótulo. Compreendemos que essas informações poderão parecer pouco esclarecedoras ao leitor, porém salientamos que esse aporte teórico será mais bem trabalhado no capítulo em que discutimos as dinâmicas do processo de difusão. Por ora, o objetivo aqui é indicar algumas das leituras que nos servirão como lente de análise para o trabalho.

Para os fins explanatórios do nosso objeto e da discussão supracitada, o trabalho irá empregar um estudo qualitativo. Faz-se necessário uma discussão teórica a respeito dos pressupostos ligados à difusão de políticas públicas, enfatizando a sua aplicabilidade ao caso do Orçamento Participativo. Abordaremos um estudo de caso sobre a atuação do Banco Mundial enquanto vetor da internacionalização do OP, investigando a agenda e as práticas dessa instituição que levaram a esse protagonismo. Com a finalidade de uma apuração empírica, buscaremos analisar inferências causais endógenas responsáveis por determinar a operacionalidade do modelo implantado em nossa unidade de análise, no município de Maputo (Moçambique). No tocante às variáveis, entendemos que as práticas que entremeiam a internacionalização do OP são determinantes para a metodologia operacional implementada, o que traduz o fenômeno de difusão provocado pela atuação do Banco na nossa variável independente. Com efeito, classificamos o modelo de OP implementado na unidade de análise selecionada como nossa variável dependente, visto que o processo descrito na nossa variável independente se apresenta como determinante para definir a metodologia operacional que o instrumento irá assumir.

Em síntese, os capítulos estarão dispostas da seguinte forma: (i) reservaremos um tópico para apurar o estado do debate acerca de processos de difusão de políticas públicas e como esta discussão pode ser atrelada ao caso específico do Orçamento Participativo; (ii) a seguir, iremos enveredar para uma investigação sobre o papel do Banco Mundial enquanto ator político e difusor de ideias; (iii) por fim, o nosso estudo de caso analisa os preceitos normativos do OP do Banco e sua metodologia operacional na cidade de Maputo, onde sua implementação se deu sob a tutela da instituição financeira. As considerações finais encerram o trabalho.

## Capítulo 1: A difusão de políticas públicas e o Orçamento Participativo

### 1.1. As dinâmicas do processo de difusão: um estudo teórico

À medida em que há um avanço da descentralização política em paralelo ao fenômeno em marcha da globalização, vislumbramos a introdução de novos atores e conceitos dentro dos escopos de análise das ciências sociais. Embora o termo difusão nos remeta intuitivamente à ideia de propagação, enquadrá-lo numa concepção epistemológica exige um olhar minucioso com relação aos fenômenos dentro das questões colocadas na nossa pesquisa.

#### *O conceito de difusão de políticas*

Na definição de Klinger-Vidra e Schleifer (2014), a difusão é posta como um processo causal no qual mecanismos difusores transmitem um item – nesse caso, um modelo de política pública – do seu ponto de origem a uma unidade adotante. Tal fenômeno ocorreria quando uma inovação é comunicada a partir de canais de interação entre integrantes de um sistema social (ROGERS, 1995). Dentro dessa rede, a preferência política de um determinado governo tem a capacidade de influenciar nas escolhas das autoridades de outros governos (STRANG, 1991). Visto que o processo pressupõe atores interligados por um conjunto de ações, como a troca de conhecimento e informação, Klinger-Vidra e Schleifer (2014) nos atentam para “rastros” observáveis que podem ser identificados no seu decurso, servindo para que pesquisadores examinem se há ou não a ocorrência da difusão. Esta ambiguidade se justifica porque ocasionalmente processos de difusão podem ser impedidos ou interrompidos pelos chamados *firewalls*, ou seja, a decisão por parte de uma autoridade de rejeitar políticas, normas ou práticas.

Em geral, a literatura sobre difusão considera que as políticas mais difundidas são aquelas que já foram testadas e tiveram graus de eficácia satisfatórios de acordo com os propósitos que buscaram atender (COÊLHO, 2016). Afinal, para muitas autoridades governamentais faz mais sentido incorporar à sua agenda práticas que já foram anteriormente experimentadas e obtiveram um êxito evidente do que despender tempo e capital político para conceber novos experimentos cujo sucesso é incerto. “Por que reinventar a roda se outros governos já encontraram as instituições e programas que produzem mudanças positivas?” (WAMPLER, 2016, p. 157, tradução nossa<sup>1</sup>).

Essa busca por uma prática ou mecanismo previamente implementado leva os formuladores de políticas a atuarem em três dimensões de governança distintas: a internacional,

---

<sup>1</sup> Why reinventing the wheel if other governments have already found the institutions and programs that produce positive change? (WAMPLER, 2016).

a nacional e a local. Dito de outra maneira, os atores engajados no processo de transferência de políticas podem transpassar multiníveis de governança: entes subnacionais podem apreender informações de outros sistemas e unidades locais, bem como governos nacionais têm a capacidade de adquirir *know-how* sobre uma determinada política situada em âmbito microrregional, e vice-versa; estes mesmos atores têm ainda a capacidade de se projetar internacionalmente e extrair lições de outras nações (DOLOWITZ; MARSH, 2000). Ou seja, essas interações entre atores políticos de diferentes escalas nos mostram como a descentralização se constitui como um elemento importante nos processos de difusão, pois a horizontalização facilita os canais de comunicação e, conseqüentemente, as ondas de difusão se tornam exponenciais.

Para que a difusão se suceda, Karch (2007) sustenta que quatro processos políticos coordenados seriam imprescindíveis. Em primeiro lugar, a formação da agenda política seria responsável por delimitar aquelas políticas a serem implementadas. Por conseguinte, ocorre o estágio da troca de informações para que atores políticos se coloquem a par do funcionamento da política de um determinado governo. Posteriormente, os atores-chave definem o modelo a ser adotado, ajustando-o de acordo com suas vontades políticas e necessidades funcionais. Por último, a política é institucionalizada.

Destacados os pontos que configuram o conceito de difusão, cabe traçarmos uma distinção entre este processo e as práticas que caracterizam a transferência de políticas. Na visão de Faria (2018), ambos os fenômenos são complementares, mas podem ser observados enquanto paradigmas distintos. Enquanto a transferência pode ser observada como uma prática através da qual um governo ou uma nação importa conhecimento sobre dada política existente em outras localidades, os estudos acerca da difusão possuem um enfoque nas inovações que são disseminadas entre entidades governamentais (NEWMARK, 2002 *apud* FARIA, 2018). Coêlho (2016) tonifica essa distinção ao sublinhar que as dinâmicas da difusão fluem por meio de estruturas, uma vez que envolvem um número contingente de adotantes; enquanto a transferência ocorreria rigorosamente via agências, envolvendo um número restrito de unidades e dando prevalência à atuação dos agentes. Além disso, “se os estudos sobre a difusão procuram descobrir padrões, as análises sobre a transferência normalmente privilegiam o rastreamento dos processos (*process-tracing*)” (FARIA, 2018, p. 36). Ainda que essas diferenças possam parecer meramente conceituais e pouco táteis, é importante realçá-las demonstrando como os estudos relativos à difusão abrangem um conjunto de práticas encadeadas, as quais tornam a compreensão de suas complexidades fundamental para os nossos propósitos.

### *A difusão de inovações ou “boas práticas”*

É comum encontrar dentro da literatura sobre difusão de políticas um campo que precede essa discussão, o qual é classificado pelos autores como a difusão de inovações. Especificamente no domínio das políticas públicas, as análises focalizam na disseminação daquilo que é encarado como novidade ou que se diferencia do “padrão”. As iniciativas que logram a disseminação de políticas rotuladas dessa forma interpretam os objetos que circulam ora como “boas práticas” (ou “melhores práticas”), ora como inovações (FARAH, 2008). Portanto, para Farah (2008), este conceito implica dizer que uma política tida como inovadora se apresenta como uma solução completa, fechada e integral, prescrevendo um modo específico de responder a um problema dentro de uma realidade social. A inovação se configura, portanto, como um novo e bem-sucedido arranjo que reúne elementos potencialmente úteis para a solução de um problema em outros contextos (FARAH, 2006).

Strang e Soule (1998) acrescentam que as inovações são entendidas, portanto, como progressistas e com potencial para fortalecer a reputação dos agentes envolvidos na sua formulação. Sendo categorizadas como “boas invenções” de um sistema político, estas impactam aqueles governos que aspiram conquistar sucesso por meio da reivindicação de créditos (COÊLHO, 2016), já que eles foram responsáveis pela sua confecção e tiveram êxito a partir dos resultados obtidos. Essa questão será debatida com mais afinco quando tratarmos especificamente dos empreendedores políticos, elucidando o papel desses atores na construção de redes e no seu empenho para que as invenções sejam difundidas.

A replicação de uma política se apresenta como intrínseca ao conceito de inovação ou de melhores práticas, uma vez que essa técnica implica inerentemente na adoção de invenções preexistentes, devido a uma expectativa de aprimoramento político ou social. Farah (2008) argumenta que isso supõe a comparação entre diferentes casos no intuito de encontrar uma “fórmula” ou modelo que se encaixe com as demandas do adotante. Assim, se há um problema observado como comum a outras localidades, aquela inovação tenderá a ser enxergada por atores externos como potencialmente útil. Os formuladores de políticas tendem a moldar suas crenças com base nessas experiências de outros países, atualizando o aprendizado na medida em que dados consistentes referentes a um objeto se acumulam. À medida em que isso ocorre, hipóteses sobre a eficácia de dada inovação são descartadas ou reforçadas. A probabilidade de que as crenças dos formuladores harmonizem com as asserções de uma política estará ligada à presença de evidências consistentes sobre o funcionamento da mesma (DOBBIN; SIMMONS; GARRET, 2007). Não obstante o problema seja visto como um caso peculiar, a inovação tem

o seu potencial de disseminação reduzido e passa a ser encarada como uma resposta demasiadamente específica (FARAH, 2008).

Em virtude da incerteza que perpassa os adotantes, é comum que estes assumam uma postura mais cautelosa antes de tomarem decisões que possam vir a ocasionar fricções ao adotarem uma inovação. Na perspectiva de Strang e Soule (1998), a afinidade entre difusão e inovação é tão forte que tendemos a deduzir que a difusão se trata do único processo subjacente à adoção de inovações. Entretanto, Farah (2008) enfatiza a importância do contexto para aludir que a localidade “adotante” não se configura como uma unidade passiva, mas virtualmente definidora das características que a inovação pode adquirir ao longo do seu processo de adoção.

No que diz respeito às boas práticas e aos agentes envolvidos na formulação de políticas, destacamos também a participação proeminente de atores internacionais enquanto precursores dos processos de difusão. É comum, por exemplo, que organizações internacionais rastreiem políticas rotuladas como inovadoras, propagando-as por meio da oferta de auxílio técnico para que governos consigam reproduzi-las com base no repertório de informações coletadas (FARIA, 2018). Dadas as incertezas sobre quais políticas são mais eficazes, os formuladores se encontram inclinados a copiar aquelas que são promovidas por especialistas ou incorporadas à agenda de lideranças internacionais (DOBBIN; SIMMONS; GARRET, 2007).

Conforme Dobbin, Simmons e Garret (2007), a política ganharia ampla aceitação a partir dos seguintes pilares: quando países preconizam por meio de sua liderança a direção a ser seguida; quando especialistas engajados na divulgação de conhecimento convencem os tomadores de decisões mediante a teorização de justificativas exequíveis; e, por último, quando esses mesmos indivíduos apresentam dados verossímeis sobre a adequação de uma política a um determinado contexto ou em dadas circunstâncias. Portanto, a política inovadora entra no radar dos processos de difusão através da ação de especialistas, que com sua bagagem de conhecimento identificam aquelas políticas consideradas mais eficazes. A exemplo, quadros técnicos de OIs promoveriam teorias formais com implicações políticas, e através do seu poder retórico essas novas práticas legitimariam a sua adoção por outros atores (DOBBIN; SIMMONS; GARRET, 2007).

Em vista disso, Coêlho (2016) assinala que o avanço de ideias propagadas por intermédio desses atores deflagraria a onda de difusão de novas políticas. Coadunando com as asserções de Dobbin, Simmons e Garret, o autor frisa que a legitimação das inovações ocorreria por meio de dois eixos: apoio das comunidades epistêmicas ao legitimarem a inovação, lograda por meio da cooperação; ou via reconhecimento das agências de desenvolvimento ligadas a instituições multilaterais, as quais possuem poder de atuação relevante.



### *As redes de difusão*

Nesse ponto da discussão, indagamos: o que explica o alcance global dessas boas práticas e como atores internacionais interessados nessas políticas executam o seu rastreamento? Aqui discutiremos o papel das redes de políticas públicas e como o envolvimento de diversos atores alavanca a difusão em larga escala.

É comum que os inovadores possuam conexões com atores políticos situados fora do seu circuito social. A existência dessas conexões permite que esses precursores introduzam suas inovações para além de sua órbita de interação usual, legitimando esses modelos de políticas aos olhos de outros atores interessados na adoção de novas práticas (GIVAN; ROBERTS; SOULE, 2010). Nesse intervalo, entra em cena o papel das redes políticas transnacionais. Herz e Hoffman (2004) definem essas redes a partir de ligações entre atores da sociedade civil global, os quais, embora sejam organizacionalmente independentes, atuam em conjunto com o propósito de promover determinadas atividades.

Como apontam Dolowitz e Marsh (2000), a troca de conhecimento é facilitada pela ampliação de estruturas de comunicação interligadas. Organizações civis e representações políticas recorrem, então, a essas redes no intuito de agregar informações relativas a tecnologias formuladas fora de seus domínios territoriais (WEYLAND, 2004 *apud* WAMPLER, 2008). Esses agentes ativos da difusão de informação seriam personificados por burocratas, especialistas, prefeitos, ONGs e partidos políticos, bem como por um conjunto de outros atores (SUGIYAMA, 2004 *apud* FARAH, 2008), a exemplo das OIs quando encaradas enquanto entidades unitárias. Dessa forma, as práticas situadas no âmbito da cooperação descentralizada passam a orientar as ações e novos atores são introduzidos. A composição da agenda política cria um elo entre representações do âmbito local, burocracias estrangeiras, entidades internacionais e comunidades epistêmicas que partilham de ideias em comum (COÊLHO, 2016).

Para Farah (2008), a composição dessas teias sociais é efetivada pela aproximação espacial entre os agentes com a criação de redes horizontais. Embora estas não impliquem necessariamente numa proximidade geográfica entre governos, plataformas de associação servem para que representações políticas realizem *networking* em prol da troca de informações. Assim, a organização de eventos é crucial nesse sentido, pois possibilita a reunião de pessoas, promovendo o intercâmbio de ideias e experiências e fortalece a conexão entre indivíduos (OLIVEIRA, 2016). A troca de conhecimento dentro dessas arenas tende a favorecer o fluxo de informações, pois os laços estabelecidos geram um canal de comunicação eficiente que se sustenta na confiança interpessoal entre os envolvidos (GIVAN; ROBERTS; SOULE, 2010).

Consequentemente, essa comunicação entre os atores estimula a troca de aprendizados e incentiva a adoção de novos modelos de políticas (COÊLHO, 2016).

Gray (1973) chama atenção para o fato de que as chances da difusão ocorrer dependeriam da proporção de interações entre esses atores na esfera micro. Os canais de comunicação para que as ideias se propaguem se dariam informalmente, através de diálogos entre burocratas e representações partidárias em encontros nacionais ou internacionais. Esse argumento nos atenta para a importância que a ação de indivíduos passa a ter na coordenação de fóruns temáticos e encontros chefiados por burocracias e lideranças políticas. Essa dimensão de atores pode ser distinguida de outras categorias, como, por exemplo, a dos agentes, pois seu escopo não está estritamente ligado a um vínculo com governos ou outras autoridades. A atuação individual permite que esses coordenem pessoalmente as dinâmicas envolvendo a formulação de políticas públicas (COÊLHO, 2016). Essa aproximação facilita o vínculo entre os receptores e os agentes da inovação. O contato direto viabilizaria a compreensão pormenorizada das inovações e aumentaria a credibilidade dos chamados “empreendedores políticos”, já que os coloca numa condição favorável para dirimir questionamentos ou objeções referentes à política em questão (MINTROM, 1997).

#### *Os empreendedores políticos*

A literatura sobre difusão classifica os empreendedores políticos enquanto aqueles indivíduos que alicerçam a onda de inovação movidos pelo interesse em propagar novos programas e modelos institucionais. Esses se tornam pivôs no decurso do processo ao injetarem capital político e financeiro nesses projetos, visto que o seu ofício está intimamente ligado ao êxito dos programas incorporados à sua agenda (WAMPLER, 2016). Entre as atividades que os empreendedores executam para a promover suas ideias, destacamos o seu esforço na identificação de problemas, na criação de *networking* em círculos políticos, nas estratégias voltadas para moldar os termos das questões políticas debatidas e na formação de coalizões (MINTROM, 1997). Como o sucesso profissional desses indivíduos está estreitamente atrelado ao progresso de suas atividades, estes dispõem tempo e desembolsam recursos consideráveis para a introdução de novas políticas; além de não pouparem esforços para assegurar que estas produzam resultados positivos (WAMPLER, 2008).

Fica evidente a importância do papel desempenhado pelos empreendedores políticos na divulgação de ideias inovadoras para que essas políticas possam ser incorporadas à agenda de governos. O trabalho dispendioso desses atores no interior dos canais de comunicação enseja o desenvolvimento de laços com pessoas e entidades institucionais, facilitando a realização dos

seus objetivos políticos e o desenvolvimento de argumentos convincentes no tocante às ideias concebidas (MINTROM, 1997). Mintrom (1997) salienta ainda que a capacidade de identificar problemas e assumir riscos para a exposição de suas práticas inovadoras contribui para capilaridade política dos empreendedores, ao mobilizar outras pessoas em prol da transformação efetiva de suas ideias em políticas governamentais. O autor argumenta que compreender a posição precisa dos empreendedores políticos dentro desses arranjos institucionais de cooperação não é algo fulcral para entendê-los, visto que operam difusamente e a discussão sobre eles se centra na sua prestabilidade para ofertar o máximo dos seus serviços.

Quando se trata da capacidade de articulação dos empreendedores políticos para a construção de parcerias e coalizões políticas o seu nível de influência pode variar. Mintrom (1997) alega que aqueles com maior competência para delinear cuidadosamente a sua agenda para lidar com problemas políticos e se notabilizar nas redes de troca de informações estarão mais propensos a alcançarem *status* e angariar apoio a suas propostas inovadoras. Conseqüentemente, essa competência aumenta as chances de que suas ideias sejam abraçadas e posteriormente implementadas em forma de políticas públicas.

Em contraste com essas diligências, Oliveira (2016) intitula os defensores de políticas públicas aqueles que oferecem apoio parcial à implementação das inovações, sem imperiosamente prestarem os mesmos esforços dos empreendedores políticos, por receio de colocarem suas carreiras em risco diante das incertezas envolvendo as novas práticas. O autor cita também aqueles considerados como adotantes formais, normalmente funcionários do governo os quais oferecem apoio mínimo para a compreensão de práticas inovadoras, sem a mesma disposição dos empreendedores para a aplicação de tempo e energia na assimilação de inovações. Ainda que o foco da discussão aqui exposta seja o papel dos empreendedores políticos para a difusão das inovações, versar sobre as atribuições desses atores se torna pertinente por ilustrar a importância dos empreendedores nos estágios que antecedem a implementação de boas práticas. A altivez política com que esses atores se projetam em busca do seu sucesso acelera o processo de troca de informações dentro dos canais de comunicação e aumenta as chances de as inovações em circulação serem implementadas.

#### *O papel das OIs nos processos de difusão*

Não obstante o papel desses atores sociais e sua importância para a circulação das boas práticas, ressaltamos o peso de organizações na seara internacional para a adoção de novos modelos de políticas públicas. Atores internacionais, em especial OIs, tornam-se peça chave na disseminação global de ideias e programas, influenciando diretamente os formuladores de

políticas inseridos no contexto nacional por meio da transmissão de conhecimento e projetos políticos divulgados em relatórios e conferências. “Políticas inovativas se difundem por países, por regiões e pelo mundo sob a batuta de organizações não governamentais (ONGs), instituições internacionais de financiamento, partidos políticos, ativistas da sociedade civil e políticos empreendedores” (WAMPLER, 2008, p. 66).

As organizações internacionais, na sua posição de bastiões da cooperação internacional, acabam exercendo grande influência na política doméstica dos Estados nacionais. Muitas dessas instituições ostentam diferentes graus de autoridade e autonomia em relação às nações. Da mesma maneira, enquanto algumas foram concebidas com a premissa de tratarem de questões específicas, outras possuem uma gama de valores e orientações para o cumprimento dos propósitos de sua agenda. Diante da elevada posição moral ao defenderem valores tidos como universais e por conta do amplo conhecimento especializado dos seus quadros técnicos, essas instituições gozam de uma reputação expressiva na qualidade de agentes que se pautam em valores racionais e legais (FARIA, 2018). Isso confere às OIs uma significativa autoridade com relação às tarefas que lhe são delegadas e explica a ampla aceitação social da qual essas organizações gozam dentro da comunidade internacional, o que se estende para o seu poder de influenciar as decisões de Estados, em especial aqueles em desenvolvimento e com instituições políticas mais frágeis.

As OIs passam a se engajar progressivamente na seara das políticas sociais a partir da década de 1990. Faria (2018) observa o período como o *turning point* em que a produção e difusão massiva de ideias e modelos de políticas ocupam a agenda dessas organizações e torna estes atores centrais na oferta de financiamento e aconselhamento para governos nacionais. Assim, OIs como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização das Nações Unidas (ONU) – e aqui incluímos o papel de suas agências e seu corpo institucional multifacetado – tornam-se lideranças cada vez mais preocupadas na disseminação de ideias, programas e instituições pelo mundo. O seu poder de influenciar diretamente os formuladores de políticas nacionais se consolida, seja pelas suas políticas de empréstimo condicionado ou pelas informações acerca de modelos políticos disseminadas em conferências e relatórios (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

Faria (2018) nos chama atenção ao afirmar que os mecanismos para as ações difusoras das organizações internacionais não se restringem ao desenvolvimento de “pacotes” contingentes propondo guias de ação e modelos de políticas formulados em diversas áreas. Para ele, o impacto dessas instituições possui ampla capilaridade e a condução de atividades nesse sentido se multiplica. Esse argumento é corroborado por Nay (2014) quando o autor diz que as

OIs participam diretamente da implementação de ideias tanto a nível nacional quanto local. Isso ocorre quando uma organização tem dentro do seu escopo de ação a implementação de programas e políticas. Em outro caso, a instituição pode ainda estar envolvida com esse processo indiretamente, patrocinando a disseminação de instrumentos e normas políticas em colaboração com autoridades nacionais ou subnacionais.

Um caso ilustrativo é demonstrado por Dolowitz e Marsh (2000) ao discorrerem sobre o envolvimento de organizações como o FMI e o Banco Mundial na transferência de políticas. É comum que essas instituições multilaterais recomendem a contratação de consultores específicos ou enviem especialistas de quadros técnicos pertencentes às suas próprias agências. Estes, por sua vez, não estão envolvidos estritamente com a harmonização de sistemas políticos, mas seu papel no processo de transferências de políticas possui um caráter mais amplo. A orientação desses indivíduos segue valores intrínsecos aos interesses dessas organizações, o que faz com que as políticas incorporadas à sua agenda sejam reproduzidas de acordo com os ditames das instituições às quais esses respondem. Faremos uma discussão mais aprofundada com o propósito de consubstanciar empirismo a essa questão no capítulo que trata especificamente do nosso estudo de caso. Por ora, o enfoque dessa seção diz respeito aos estudos sobre difusão.

#### *O estágio de difusão massiva*

Uma vez que a atuação dos atores descritos acelera a difusão das políticas, inicia-se o processo de difusão massiva. Ao atingir seu ponto crítico após suas fases iniciais, essa dinâmica é impulsionada e as políticas se alastram para pontos para os quais não foram originalmente projetadas (DOBBIN; SIMMONS; GARRET, 2007). Coêlho (2016) indica que para autores como Baybeck, Berry e Siegel (2011) a proximidade territorial é fundamental para determinar diretamente a decisão de se adotar ou não uma nova prática. Segundo estes, atores situados numa mesma região estão mais suscetíveis a desenvolver estratégias políticas similares para o enfrentamento de problemas em comum. Ou seja, o fator geográfico seria para esse grupo uma variável determinante para o processo de difusão. Já numa perspectiva oposta, Balla (2001) e Mintrom (1997) encaram essa distância entre as unidades como irrelevante, sendo as particularidades intrínsecas às unidades o fator crítico que influenciaria para a difusão de políticas ocorrer.

Ao enfatizarmos a variedade dos canais de comunicação e a pluralidade dos atores inseridos nos processos de difusão, corroboramos Faria (2018) quando aponta para a diversidade tanto entre os exportadores de determinadas práticas quanto entre aqueles

destinados a serem os importadores. Os fluxos de difusão são vultosos, o que significa que não são unidirecionais nem necessariamente homogêneos, interligando apenas localidades com características similares. As ondas de difusão normalmente englobam localidades detentoras de distintos graus de desenvolvimento econômico, assim como singularidades institucionais e estruturas sociais diversas.

## **1.2. As primeiras redes de difusão global do OP e seus patrocinadores**

Postas as dinâmicas que orientam os processos de difusão, faz-se pertinente apontar onde o caso do Orçamento Participativo se situa dentro desse debate. Evidenciamos como atores internacionais e canais de comunicação possuem amplo poder de impacto e funcionam como catalisadores na determinação de políticas de Estados e unidades subnacionais. De que maneira, então, essas categorias se entrelaçaram para coordenar o processo de difusão de um mecanismo de participação concebido no seio de Porto Alegre?

Como ponto de partida para remontarmos o panorama da difusão do OP, é importante salientar a variedade de atores que atuaram conjuntamente para sucessão desse fenômeno. Em primeiro lugar, Oliveira (2016) frisa o papel crucial dos indivíduos. As ações promovidas por aqueles que o autor classifica como “embaixadores do OP” foram imprescindíveis para que o dispositivo fosse incorporado à agenda de organizações internacionais. Estas, por sua vez, foram atraídas pelo potencial de impacto e movidas pelo interesse em entender e disseminar ideias ligadas ao funcionamento dessa política (ALVES; ALLEGRETTI, 2012). Organizações como a ONU e o Banco Mundial<sup>2</sup> se especializaram na produção de manuais com orientações sobre a implementação e as práticas operacionais dessa política, além de organizarem eventos voltados para o desenvolvimento de experiências do OP nas mais diversas localidades. Assim, o OP passou a ser objeto de dezenas de programas voltados para a cooperação internacional e centenas de conferências dirigidas à troca de informações acerca do seu funcionamento (BAIOICCHI; GANUZA, 2012).

Ao passo que OIs como a ONU, a União Europeia e o Banco Mundial se tornaram entusiastas e passaram a chancelar a adoção do OP, Sintomer, Herzerberg e Allegretti (2013) reforçam que outros atores internacionais foram atraídos pelas prerrogativas dessa política. Organizações não governamentais (ONGs) exerceram forte influência em vários países,

---

<sup>2</sup> Como o leitor observará ao longo da leitura do capítulo, as iniciativas do Banco Mundial não são tratadas nesse tópico. Isso porque o objetivo aqui é de rastrear os acontecimentos que foram preambulares no processo de difusão internacional dessa política. O papel do Banco dentro dessa dinâmica será abordado especificamente no capítulo referente ao nosso estudo de caso.

empreendendo apoio na disseminação do OP para que sua implementação nas diversas localidades fosse efetivada. A título de exemplo, os autores citam a atuação de uma ONG britânica denominada Unidade OP, que teve funcionamento ativo no Reino Unido até o ano de 2012, quando suas atividades foram interrompidas devido a cortes financeiros por parte do governo nacional. Embora possa parecer um exemplo prosaico, esse caso se torna ilustrativo por demonstrar a amplitude de atores engajados na disseminação dessa política.

No que diz respeito à "massa crítica de adotantes", não se trata somente de municípios, mas de atores de outra natureza, como organizações internacionais (ONU, União Europeia e Banco Mundial), ONGs, jornais internacionais, partidos, entre outros. Desse momento em diante, o OP engrena num movimento mais amplo em que múltiplos atores passam, cada um a seu modo, a promover o OP. Esse movimento fez que o dispositivo de governança participativa transbordasse do contexto local brasileiro e latino-americano e ganhasse o mundo (OLIVEIRA, 2016, p. 228).

### *O PT e o protagonismo de Tarso Genro*

Sob a liderança do prefeito Tarso Genro, o Partido dos Trabalhadores (PT) se configurou como pivô nas primeiras ondas de difusão do OP. Juntamente com atores da sociedade civil e ONGs comprometidas com a reforma de mecanismos de governança – como a inserção dos cidadãos nas decisões políticas e o combate à pobreza –, o PT se engajou na promoção do OP ao longo da década de 1990 (WAMPLER, 2008). O primeiro passo promovido pelo partido para a internacionalização do modelo ocorreu em 1995, quando Tarso Genro teve a iniciativa de candidatar o OP ao prêmio de boas práticas lançado pelo programa para assentamentos humanos da ONU, conhecido como UN-Habitat. Durante a Conferência Internacional da UN-Habitat em Istambul no ano de 1996, o programa conferiu a 40 experiências de políticas ao redor do globo o prêmio de “melhor prática”, estando o Orçamento Participativo de Porto Alegre entre estas. Essa conquista foi importante não apenas para que o dispositivo obtivesse prestígio internacional, como também para a promoção interna das elites políticas de Porto Alegre, que buscavam angariar legitimação com o aumento da credibilidade internacional de políticas públicas locais (OLIVEIRA, 2016).

Em vista à projeção global alçada pelo OP, Oliveira (2016) revela que a prefeitura de Porto Alegre passou a ancorar-se em políticas de governança participativa como pretexto para solicitar recursos por parte de OIs em direção à capital gaúcha. À medida que essa estratégia de captação se desenvolvia, as relações entre a prefeitura e outras localidades iam se tecendo, contribuindo para o fortalecimento de políticas públicas locais. Essas dinâmicas cimentavam caminho para que o OP se consolidasse enquanto política idônea aos olhos de OIs, concomitantemente ao reconhecimento da cidade de Porto Alegre como um modelo de gestão pública inovador. Dessa forma, as ações estratégicas da prefeitura e dos seus quadros internos

– com ênfase ao protagonismo do prefeito Tarso Genro – foram fundamentais para a internacionalização de políticas municipais, notoriamente o OP. O empenho dessas lideranças foi capaz de mobilizar recursos e galvanizar o interesse inicial de OIs nos mecanismos de funcionamento desse modelo. Ademais, a postura do Partido dos Trabalhadores nos revela um caráter peculiar dos empreendedores políticos: estes utilizam sua margem de aprovação social como alicerce para experimentar novas práticas e consolidar sua base de apoio (ABERS, 2000; FEDOZZI, 1998; WAMPLER, 2008).

#### *A ONU-HABITAT e o PGU-ALC*

O ciclo de difusão massiva do OP se inicia nos anos 1990, tendo a Conferência Internacional da UN-Habitat ocorrida em Istambul no ano de 1996 como marco. O preâmbulo para que essa e outras políticas oriundas da administração urbana adquirissem tal *status* se inicia entre o final dos anos 1980 e meados de 1990. Oliveira (2013) observa que nesse contexto a ONU começa a mobilizar energia e recursos em ações voltadas para aprimorar a administração local. Da sua sede em Nairóbi, no Quênia, a organização forjou a ideia de que para enfrentar problemas de natureza urbana, como a rápida expansão da população, era necessário abrir mão de receitas de políticas públicas pré-estabelecidas. As Nações Unidas passam, portanto, a hastear a bandeira de práticas vistas como paradigmas de gestão municipal, o que explica a busca da ONU-Habitat por políticas bem-sucedidas na intenção de avaliá-las e classificá-las como “Melhores Práticas” (OLIVEIRA, 2013).

O respaldo da ONU se torna um forte elemento no processo de legitimação internacional do OP e demais políticas urbanas inovadoras. Não obstante a chancela dessa organização através da UN-Habitat, sua atuação se dá em mais de uma frente. O Programa de Gestão Urbana para a América Latina e Caribe (PGU-ALC) instalado em Quito, no Equador, representou o projeto mais importante para o enfrentamento de problemas urbanos. Ao longo do seu funcionamento, entre os anos de 1997 a 2004, o programa desenvolveu atividades orientadas para a promoção de OPs nas sub-regiões do continente, com a elaboração de estudos e confecção de manuais destinados a autoridades municipais (CABANNES, 2004 *apud* SINTOMER; HERZBERG; ALLEGRETTI, 2013).

A proposta funcional do programa foi de criar escritórios globais e descentralizados, tendo capilaridade nas regiões da América Latina e do Caribe. O estabelecimento de subescritórios regionais constituiu o que Oliveira (2013) classificou como um *locus* de encontro para unidades subnacionais, estimulando atividades de militantes e quadros técnicos na divulgação de aprendizados. Essa iniciativa serviu de força motriz para a trajetória de



indivíduos na promoção e propagação de conhecimento acerca do OP. Segundo Sintomer, Herzberg e Allegretti (2013), o PGU-ALC ajudou a criar redes que viabilizaram o intercâmbio de boas práticas e a produção de ferramentas metodológicas, bem como foi fulcral na implementação de ações focalizadas no treinamento e na difusão de experimentos nos domínios do subcontinente. Os autores argumentam que os princípios que norteavam os OPs difundidos por essa iniciativa tinham em comum a combinação de boa governança, participação e justiça social.

Em termos práticos, o PGU-ALC foi responsável pela produção de uma extensa literatura técnica sobre o OP, sistematizando ao longo de suas atividades as experiências e dificuldades encontradas, bem como prestando auxiliando na solução de problemas relativos à sua implementação (OLIVEIRA, 2016). Assim, os governos locais que empregavam essas boas práticas auferiam legitimidade da ONU (SINTOMER; HERZBERG; ALLEGRETTI, 2013).

Como eixo programático de sua agenda, a ONU passou a apresentar o OP como uma política para o fomento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (*Urban Management Program*, 2004), os quais se centravam no aprimoramento da gestão pública em coletividades locais e na luta contra a pobreza (OLIVEIRA, 2016). Portanto, a instituição foi basilar para a legitimação do dispositivo, contribuindo para sua difusão por meio de dois canais: (i) a produção de conhecimento; (ii) o incentivo às transferências a partir de assistência técnica e encontros internacionais.

#### *O Fórum Social Mundial (FSM)*

Quando ocorria o Fórum Econômico Mundial (FEM) em Davos, no ano de 2001, forças políticas do campo progressista buscavam apresentar um contraponto ao evento que era visto como baluarte das ideias neoliberais pró-mercado. É nessa virada do século que nasce o Fórum Social Mundial (FSM), apresentando-se como um contra-movimento à agenda neoliberal promovida em Davos. Oliveira (2016) aponta o Orçamento Participativo como um dos motivos para que Porto Alegre fosse escolhida para sediar o FSM, uma vez que essa política se destacava dentro do imaginário de um mundo mais inclusivo e democrático, regido pela concepção de justiça social. O autor sublinha os dizeres de Raul Pont, prefeito de Porto Alegre à época, o qual chegou a declarar que em nenhum lugar do mundo havia uma política de oposição à agenda neoliberal tão forte quanto às práticas instituídas na capital gaúcha: “[...] nada era mais oposto ao neoliberalismo do que a experiência que a gente fazia aqui de OP, que era o contrário da antipolítica, da privatização, das desregulamentações, da ausência de Estado.” (OLIVEIRA, 2016, p. 227).

A realização do FSM se constituiu como mais um passo importante para que a Porto Alegre se consagrasse como uma espécie de Meca dos movimentos sociais. Reuniram-se na cidade cerca de 20 mil pessoas interessadas em compartilhar experiências e ideias inovadoras (OLIVEIRA, 2013). Assim, o Fórum consistiu essencialmente como um ponto de encontro para movimentos sociais de todo o mundo, servindo como espaço de *networking* onde as relações entre atores políticos se teciam e o intercâmbio de ideias se expandia nos meandros das redes de comunicação. A troca de informações e conhecimento técnico nessas teias serviu para que uma agenda de atuação transnacional fosse forjada. As autoridades de Porto Alegre firmam uma ampla rede de cooperação entre parcerias interessadas no modelo de participação local e o OP transborda para outros países, instituições governamentais, intergovernamentais e não governamentais (OLIVEIRA, 2016).

O FSM impulsiona um crescimento significativo no número de adotantes do OP pelo mundo. Na visão de Oliveira (2016), a despeito do Fórum por si só não se configurar como um *turning point* para as ondas de difusão dessa política, o processo que se instaura com a sucessão das edições sediadas em Porto Alegre (2001, 2002, 2003) intensifica a troca de informações e contribui para o seu reconhecimento internacional. Apesar de algumas OIs terem acompanhado o sucesso do OP enquanto política inovadora ainda nos anos 1990, é no período que sucede a realização do FSM que essas instituições entram em cena. O Banco Mundial passa a recomendar, financiar e divulgar a experiência do OP, enquanto a União Europeia cria o URB-AL, um programa de cooperação descentralizada que estimula a transferência do dispositivo e o intercâmbio de informações a seu respeito. Concomitantemente, ONGs e redes de especialistas na tecnologia do OP se proliferam e financiam diretamente projetos voltados para a implementação do OP (OLIVEIRA, 2013).

#### *O processo de difusão massiva do OP*

É a partir dos anos 2000 que o processo de difusão do OP em escala global atinge um número massivo de adotantes. Oliveira (2013) salienta que as ondas de adoção entram numa dinâmica semelhante a um efeito cascata, na qual o dispositivo se torna um elemento central na agenda de instituições, países e unidades subnacionais. A difusão dessas experiências é fomentada principalmente por OIs como ONU, União Europeia e Banco Mundial, as quais prescrevem a adoção do OP a partir das seguintes ações: (i) a publicação de manuais com informações sobre essa política; (ii) a organizações de encontros internacionais no intuito de reunir pessoas interessadas no tema; (iii) e com o financiamento direto no desenvolvimento de

projetos para alicerçar novas experiências, bem como o intercâmbio de práticas já existentes (OLIVEIRA, 2016).

O impacto que esses mecanismos tiveram na difusão internacional do OP foi amplo, ao ponto de um número considerável de experiências ter sido implementado sem que tenha existido qualquer contato entre essas unidades e o modelo primogênito de Porto Alegre. Tal fenômeno nos remete ao argumento de Faria (2018) observado no tópico anterior, segundo o qual uma vez que os fluxos de difusão são vultosos, não necessariamente serão unidirecionais e interligarão somente localidades com características semelhantes. Ainda que seja difícil comensurar com exatidão o número dessas experiências, a tabela abaixo confeccionada por Oliveira (2016) nos dá uma estimativa da dimensão global dessa expansão do Orçamento Participativo:

**Tabela 1 – A difusão do OP internacionalmente<sup>3</sup>**

<b>Região</b>	<b>2000-2003</b>	<b>2008-2010</b>	<b>2013</b>
OP na América Latina e no Caribe	200	920	1.120
OP na Europa	20	296	1.317
OP na África	3	110	211
Total	223	1.326	2.648

Fonte: Oliveira (2016)

Vale reforçar aqui que se por um lado o Partido dos Trabalhadores se valeu das ações coordenadas por essas organizações internacionais para legitimar o OP, reiteramos que essas instituições se apropriaram do modelo para adaptá-lo de acordo com os seus interesses e anseios. Na medida em que esses atores incorporaram a ideia do orçamento participativo à sua agenda, suas práticas e mecanismos internos passaram por um processo de reciclagem para que essa inovação funcionasse de acordo com necessidades específicas. Para Baiocchi e Ganuza (2012), uma clara consequência dessa roupagem de “boa prática” foi a marginalização dos princípios de justiça social que estiveram no âmago da experiência porto alegre. Investigaremos esse fenômeno de forma mais minuciosa no nosso estudo de caso mais à frente, quando tratarmos da agenda do Banco Mundial e suas proposições metodológicas para o OP.

<sup>3</sup> Como o próprio Oliveira (2016) faz questão de destacar, as informações com relação à quantidade de experiências do OP pelo mundo são imprecisas. Esses números são uma estimativa com base em dados quantitativos reunidos pelo autor, a partir da literatura acadêmica.

## Capítulo 2: O Banco Mundial – de ator político a difusor das ideias neoliberais

No capítulo anterior, falou-se na posição ocupada pelas OIs nos processos de difusão internacional de políticas. Muito além de funcionarem como arena de interesses para Estados soberanos, essas organizações possuem seu próprio corpo político-institucional e orientações particulares no tocante à sua agenda. A capacidade que documentos oficiais, como os Objetivos do Milênio (ONU) e o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (Banco Mundial), têm de pautar prioridades governamentais ilustra bem esse argumento.

Inicialmente, o Banco Mundial era tratado enquanto uma instituição modesta, concebida à margem dos acordos de Bretton Woods, cuja finalidade se restringia a questões relativas à governança financeira global. Desde o seu estabelecimento, a maioria dos seus presidentes – todos de origem norte-americana – veio do campo das finanças, ainda que nenhum proveniente do mundo em desenvolvimento (CLING; RAZAFINDRAKOTO; ROUBAUD, 2011). Apesar dessa roupagem financeira e do Banco partilhar de uma postura de não-interferência, é crescente ao longo dos tempos a preocupação dessa instituição com o desenvolvimento participativo e políticas de redução da pobreza. Como é observado por Santiso (2001), o Banco ampliou significativamente seus *fronts* de atuação política e passou a endossar os princípios de *good governance* como um elemento primordial dentro de sua agenda para o desenvolvimento.

A despeito do cortejo com essas práticas de boa governança, as ações do Banco Mundial para pesquisa e disseminação de conhecimento estão rigidamente orientadas por uma visão de mundo de inclinação neoliberal. O que esse capítulo se propõe a investigar é como esses valores do organismo funcionam como uma espécie de sinalizador do Consenso de Washington de modo a converter ideias pró-mercado em modelos de governança participativa.

### 2.1. O Banco e sua transformação em agente político

Com o fim da Guerra Fria, um novo discurso acerca da governança passou a fazer parte das organizações financeiras globais. Para estas, o principal obstáculo para o progresso econômico não era o modelo neoliberal, mas sim as estruturas administrativas vistas como corruptas e ineficientes. Assim, a partir dos anos 1990, a defesa por menos Estado foi sendo paulatinamente substituída pela demanda por um Estado mais responsável e eficaz (DEMMERS; JILBERTO; HOGENBOOM, 2004).

O período acima demarca o contexto em que o Banco Mundial, de fato, passou a voltar seus olhos para a publicação dos primeiros trabalhos de natureza política sobre o papel da “boa governança”. Santiso (2001) aponta a introdução dessas preocupações de ordem administrativa

como resultado do fracasso das estratégias para a promoção de reformas nos países em desenvolvimento. Confrontada com a debilidade do Programa de Ajuste Estrutural (PAE)<sup>4</sup> promovida nessas nações, a instituição passou a concentrar sua atenção nos efeitos acarretados pela má administração e pela corrupção endêmica. Dessa maneira, as condicionalidades de ajuda, que abarcavam como pré-requisito compromissos com a reforma econômica, foram sendo estendidas para esfera política. O envolvimento do Banco com temas ligados à governança não só representou uma ruptura com o seu *modus operandi* tradicional, como também perturbou a divisão habitual de funções entre as agências da ONU e as instituições financeiras internacionais (IFIs), questionando seus respectivos papéis (SANTISO, 2001).

Não por acaso, o momento coincide com a indicação por parte do governo Clinton de James Wolfensohn<sup>5</sup> à presidência do Banco em 1995. Sob o comando de Wolfensohn, a instituição procurou responder às pressões externas por meio de uma reciclagem do programa neoliberal, buscando ampliar o seu escopo e dar maior sustentabilidade a partir da esfera política. Segundo Pereira (2009), no centro da pauta estavam a busca por um alargamento geográfico e social das fronteiras do modelo neoliberal, além de uma reorientação do Banco dentro do contexto da globalização financeira.

Alvo de pressões vindas de direções variadas, a gestão Wolfensohn deu início a uma reforma administrativa. Na pauta estavam: a) a melhoria da qualidade técnica dos projetos financiados, mediante um novo sistema interno de controle e avaliação; b) a criação de uma nova estrutura de incentivos para o *staff* que substituísse a “cultura da aprovação” por uma “cultura de resultados”, orientada para a satisfação das necessidades dos clientes; c) a descentralização da estrutura operacional do Banco, com o propósito de aprofundar o diálogo político com os países e fomentar a associação entre as partes envolvidas pela atuação do Banco (governos, empresários, ONGs, fundações, mídia, academia) em prol de uma agenda comum de políticas, programas e projetos cujo sentido de propriedade (*ownership*) fosse assumido pelos próprios atores locais, públicos e privados; e) a criação de meios políticos e técnicos que assegurassem a liderança intelectual do Banco em todas as áreas relativas ao desenvolvimento, de modo a torná-lo um “banco de conhecimento” (*knowledge bank*) por excelência, capaz de criar, estimular, disseminar, promover e aplicar idéias que orientassem todo o arco de políticas públicas nos países clientes e guiassem o estabelecimento de ligações entre governos, empresários, ONGs e demais atores sociais (Wolfensohn, 1996 *apud* PEREIRA, 2009, p. 240).

---

<sup>4</sup> Os ajustes estruturais recomendados pelas instituições financeiras (Banco Mundial e FMI) no contexto da Crise Asiática de 1997 foram duramente criticados. Devido às condicionalidades impostas, como redução da taxa de juros e desvalorização da moeda, essas economias sofreram com a estagnação. Além disso, esses países foram alvos de projetos controversos, como o reassentamento de terras na Amazônia e pacotes socialmente desestabilizantes, como no caso da Indonésia (BELLO; GUTTAL, 2006).

<sup>5</sup> Escolhido pelo presidente Bill Clinton, James D. Wolfensohn foi presidente do Banco Mundial entre os anos 1995 a 2005. Entre as reformas que se encontravam no centro de sua agenda para o Banco, Wolfensohn pretendia tornar a instituição financeira mais sensível às necessidades dos países em desenvolvimento. Para informações biográficas e sobre o seu mandato à frente da instituição, recomendamos a leitura do seguinte artigo: <https://www.worldbank.org/en/about/archives/history/past-presidents/james-david-wolfensohn>. Acesso em: 17/01/2020.

Como mostra o trecho supracitado, o Banco Mundial sofreu uma ampliação considerável no bojo de suas atividades, tornando seu campo de atuação multidimensional e virtualmente capaz de operar em áreas cruciais para o desenvolvimento. Mencionando Pereira (2009), essa transformação se converteu no financiamento de projetos, acordos com governos nacionais e subnacionais, fomento de pesquisas e prescrição de políticas, assim como na coordenação de atividades internacionais em parceria com outros organismos multilaterais. Concomitantemente à introdução dessas questões à sua agenda, temáticas ligadas à governança e a processos participativos passaram a se situar no cerne das preocupações do Banco. Nesse contexto, a inclusão das populações de baixa renda nos processos decisórios e a otimização do funcionamento de instituições públicas fizeram com que o Banco entrasse num campo anteriormente negligenciado (CLING; RAZAFINDRAKOTO; ROUBAUD, 2011).

Essa plasticidade na execução de políticas simbolizou um momento de desvio do discurso hegemônico sobre o desenvolvimento, antes estreitamente vinculado à abertura dos mercados e a políticas liberalizantes. Como salientam Deaton et al (2006), o Banco demonstrava uma preocupação em ajudar países pobres e de renda média a encontrar meios de alcançar um crescimento sustentável, através de reduções nos seus índices de pobreza. Portanto, em detrimento de se comportar como um credor tradicional – como no caso dos bancos privados de atuação normatizada –, a instituição financeira passa a ostentar uma posição de parceiro no desenvolvimento. Diante da crise de legitimidade que ameaçava o seu *status* global, essas mudanças foram notadas como uma autocrítica pública e uma renovação na maneira como a instituição operava em relação aos países em desenvolvimento (CLING; RAZAFINDRAKOTO; ROUBAUD, 2011).

Não obstante esse alargamento de competências, Cling, Razafindrakoto e Roubaud (2011) se referem à publicação do *Building Institutions for Markets* de 2002 para enfatizar que por trás dessa ampliação de campos temáticos sempre se encontrou um objetivo muito específico: garantir a eficiência do “deus” mercado. Parafraseando fragmentos do documento, os autores alegam que a preocupação do Banco com a reforma de instituições políticas e inserção de populações marginalizadas nestas se fundamentava na melhoria de oportunidades (WORLD DEVELOPMENT REPORT, 2002 *apud* CLING; RAZAFINDRAKOTO; ROUBAUD, 2011). Em outras palavras, a razão pela qual o Banco Mundial advogava por reformas e pelo empoderamento dessas pessoas pelas vias institucionais se confundia com a sua orientação mercadológica. A entidade acreditava que a reformulação de instituições traria igualdade de oportunidades e, conseqüentemente, contribuiria para a redução da pobreza. Essa

lógica fica evidente com o trecho a seguir, retirado do *World Development Report: Attacking Poverty* 2000/2001:

O debate sobre reformas não é, portanto, uma escolha entre reformar ou não reformar: a ausência de reformas para o desenvolvimento de mercados vibrantes e competitivos e da criação de instituições sólidas condena os países à estagnação e ao declínio contínuo. Tampouco o debate se resume a uma dicotomia simplista entre gradualismo e terapia de choque: as reformas podem acontecer muito rapidamente ou muito lentamente para ter sucesso. Na realidade, o debate é sobre como as reformas para construir mercados podem ser projetadas e implementadas de uma maneira que seja medida e adaptada às circunstâncias econômicas, sociais e políticas de um país (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 62, tradução nossa<sup>6</sup>).

Do ponto de vista do Banco, reformar as instituições serviria como um complemento para impulsionar a economia a partir de incentivos microeconômicos. Iniciativas nesse sentido seriam imprescindíveis para a normatização de regras de conduta social que contariam com o consentimento de grupos subalternos. Essas medidas facilitariam a criação de uma coesão social a partir da inserção dessas pessoas em canais de participação antes restritos a uma parcela de setores da sociedade. Corroborando esse ponto, Pereira (2009) cita que, nos termos de Wolfensohn, esse conjunto de medidas com um enfoque de desenvolvimento mais integrado seria necessário para conduzir à valorização capitalista. O condutor do Banco à época argumentava que sem instituições fortes e coesão social o desenvolvimento econômico jamais seria viabilizado. “Fatores sociais, culturais e institucionais são a chave para o sucesso e a sustentabilidade’, dizia o novo presidente” (Wolfensohn, 1996 *apud* PEREIRA, 2009, p. 240).

Dessa forma, o Banco Mundial sustentava uma visão reducionista no que diz respeito ao empoderamento e à participação dos cidadãos na esfera política. Conforme Cling, Razafindrakoto e Roubaud (2011), ao utilizar esses conceitos para dar sustentabilidade ao programa neoliberal, a organização produzia um esvaziamento dos seus significados. Sob a coordenação de seus quadros técnicos e pesquisadores, essas questões eram readaptadas à dimensão econômica, ganhando um caráter técnico e despolitizado e reduzido às relações de mercado.

## 2.2. Liderança intelectual: espalhando a palavra do neoliberalismo<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> The debate about reforms is therefore not over a choice between reforms or no reforms: the absence of reforms to develop vibrant, competitive markets and create strong institutions condemns countries to continued stagnation and decline. Nor is the debate over a simplistic dichotomy between gradualism and shock therapy: reforms can proceed either too quickly or too slowly to succeed. Rather, the debate is on how reforms to build markets can be designed and implemented in a way that is measured and tailored to the economic, social, and political circumstances of a country (BANCO MUNDIAL, 2001).

<sup>7</sup> É importante frisarmos para o leitor que o número de publicações e iniciativas do Banco ligadas à produção de conhecimento declinou ao longo dos anos. Quando o presidente James Wolfensohn deixou o cargo no ano de 2005 as premissas ligadas ao projeto do Banco do Conhecimento foram gradualmente suavizadas e as atividades

### *O Banco enquanto líder do conhecimento*

Dentre as reformas postas em prática durante a presidência de James Wolfensohn, chamamos a atenção para as iniciativas voltadas para aumentar o papel da pesquisa e disseminação de conhecimento. Empunhando a bandeira de “Banco do Conhecimento” (*Knowledge Bank*), Wolfensohn foi categórico no seu esforço de fazer com que o Banco se tornasse referência na produção de ideias e aconselhamento político para aqueles que se voluntariassem no processo de governança aberta e transparente (PEREIRA, 2009). Observando o declínio da condição de prestador para com países em desenvolvimento, o novo líder da instituição constatou que o organismo havia perdido competitividade nessa frente (KRAMARZ; MOMANI, 2013). Portanto, a transformação de “banco prestador” para “Banco de Conhecimento” implicava na construção de uma imagem a partir da qual a instituição se sagrasse como um lugar onde todas as visões, ideias e dados empíricos sobre o desenvolvimento estariam disponíveis para o mundo (BROAD, 2007).

Gilbert, Powell e Vines (1999) notabilizam que o Banco Mundial se encontrava numa posição privilegiada para ocupar esse lugar de agente do conhecimento. Por se tratar de um bem público global, a produção de conhecimento ganha aceitação ao ser concebida de forma objetiva por uma entidade multilateral como o Banco. Ainda segundo os autores, o fato de a instituição financeira conduzir a produção de conhecimento atrelado à condição de prestador torna sua disseminação mais eficaz, já que a concessão de empréstimos seria facilitada em concomitância à introdução de ideias.

O envolvimento do Banco Mundial com a produção de conhecimento tem registro de longa data. As origens do envolvimento com o campo da pesquisa foram impulsionadas pela confluência de forças externas e internas ainda nos anos 1980. Kramarz e Momani (2013) destacam que nesse contexto atores da sociedade orquestraram numerosos boicotes e campanhas contrárias ao Banco, em razão do pernicioso histórico social e ambiental da organização – o qual contribuiu significativamente para o agravamento da pobreza. Com relação a produção de documentos oficiais, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (RDM) foi confeccionado pela primeira vez em 1978 e desde então é editado anualmente.

---

intelectuais apareceram apenas em declarações e reivindicações autorreferenciais do Banco. Recursos financeiros que outrora eram frequentes em avaliações externas diminuíram até 2009 (KRAMARZ; MOMANI, 2013). Ainda assim, enfatizamos a importância de fazer uma leitura crítica desse período, pois coincide com a incorporação do OP e outras políticas de participação à agenda do Banco, logo demarca o impulsionamento dessas ideias e princípios relativos ao conceito de *good governance*.



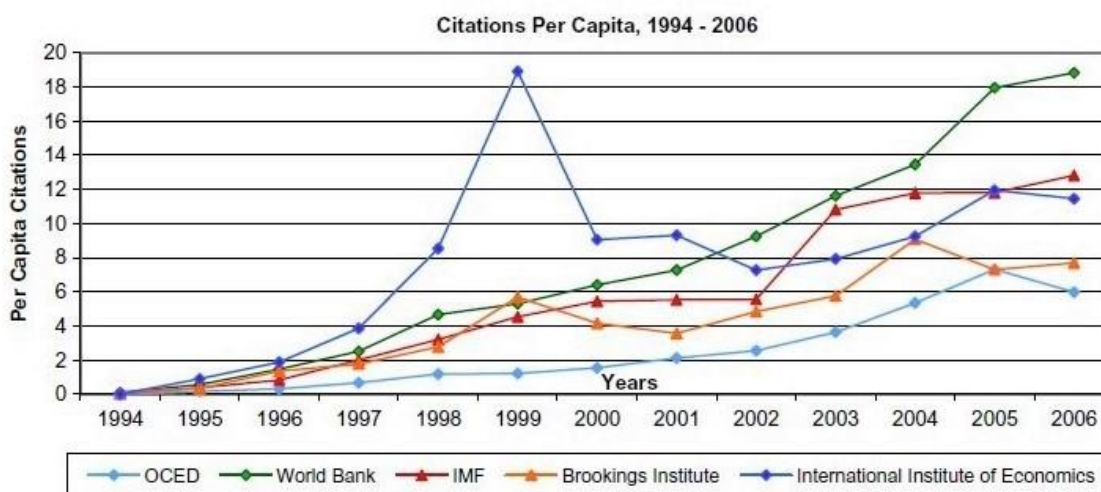
Não obstante, com as aspirações delineadas pela gestão do Wolfensohn, RDM se tornou a publicação dessa natureza mais citada no mundo. Para Demmers, Jilberto e Hogenboom (2004), três publicações tratadas nesse documento traduziam a crescente preocupação do Banco com o Estado: *The State in a Changing World* (1997), *Attacking Poverty* (2000/2001) e *Building Institutions for Markets* (2002)<sup>8</sup>. Servindo para sumarizar as visões do organismo nos mais diversos estados da arte, sobretudo no tocante a políticas de desenvolvimento, o relatório dava visibilidade a uma vasta literatura ancorada no paradigma neoliberal. O custo de sua produção chegava a ser estimado entre US\$ 2,5 milhões a US\$ 3 milhões anuais (PEREIRA, 2009).

Portanto, o Banco Mundial não apenas passou a ocupar a posição de principal credor para o desenvolvimento, como também a ser reconhecido como a instituição com o maior órgão de pesquisa em desenvolvimento do mundo (BROAD, 2007). Deaton et (2006) afirmam que os pesquisadores do Banco publicam regularmente nos mais notórios periódicos acadêmicos de economia, e, mais amplamente, nas principais revistas do campo de desenvolvimento. Para ilustrar esse poder de impacto, os autores constataram que entre os anos de 1998 e 2005 a Vice-Presidência de Economia do Desenvolvimento (DEC) produziu cerca de 4 mil artigos, livros e relatórios. Nesse sentido, os pesquisadores foram imprescindíveis para consolidação do Banco como líder intelectual entre as agências de desenvolvimento, produzindo pesquisas inovadoras com grande poder de impacto entre a comunidade ligada a essa temática. O gráfico abaixo nos dá uma dimensão da relevância do Banco enquanto fornecedor de conhecimento para a comunidade acadêmica comparativamente a outras instituições financeiras:

---

<sup>8</sup> Essas publicações constituem edições do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial. Abordando uma gama de temáticas, cada edição oferece uma análise densa sobre diferentes tópicos concernentes ao desenvolvimento econômico.

**Gráfico 1 – Índice de citações per capita entre instituições financeiras (1994 – 2006)**



Fonte: Kramarz e Momani (2013)

As estatísticas presentes no gráfico nos demonstram um maior impacto do Banco em relação a outras organizações da alçada financeira. Ao longo do período demarcado, a comunidade acadêmica citou, em média, 8,23 vezes o Banco por publicação, enquanto o FMI teve uma média de 6,43, a OCDE 2,5 e o *Brookings Institute* 4,07. Além disso, como mostra o gráfico, as citações do Banco sofrem um aumento progressivo ao longo dos anos. Kramarz e Momani, (2013) mencionam que esse aumento gradual da influência do Banco dentro do âmbito acadêmico ganhou força com o lançamento da agenda do Banco do Conhecimento. Os números apresentados no gráfico indicam um nível de excelência na divulgação de dados amplamente reconhecido pela comunidade científica, embora com essa estatística não possamos aferir o teor das publicações – se estas são favoráveis aos dados do Banco ou oferecem críticas às publicações.

Como explicação para o sucesso do Banco no campo intelectual, Cling, Razafindrakoto e Roubaud (2011) observam que para a realização de suas funções, os pesquisadores alternam entre o trabalho efetivamente de pesquisa e o trabalho operacional. No que se refere a este, é comum que a organização financeira envie membros do seu *staff* para realizarem trabalho de campo dentro de países em desenvolvimento. Sua presença física nessas nações fornece acesso privilegiado para investigações e coleta de dados, que por sua vez facilitam a produção de conhecimento nas mais variadas áreas. Em consonância, Deaton et al (2006) revelam que os pesquisadores da instituição têm acesso a dados que normalmente não poderiam ser concedidos a investigadores independentes ou comerciais. Contando com a colaboração de agências de estatística nesses países, o Banco tem, então, a capacidade de coletar dados que facilitam a

elaboração de diagnósticos e pesquisas comparadas entre as nações. Com esse alcance em primeira mão, a instituição alimenta ativamente o debate público e reivindica o monopólio da produção de conhecimento oficial sobre a realidade dos países pobres e emergentes.

Por outro lado, essa condição também se constitui como uma problemática para a legitimidade do Banco. Embora a proposta do Conhecimento tenha sido apoiada por atores internacionais, esse conceito recebeu inúmeras críticas de acadêmicos, organizações não-governamentais e atores da sociedade civil. A ausência de um processo correlacional concreto na construção de conhecimento foi motivo de preocupação na garantia de transparência, responsabilidade e participação inclusiva (KRAMARZ; MOMANI, 2013). Em primeiro lugar, Cling, Razafindrakoto e Roubaud (2011) salientam que a forte influência a nível internacional desses trabalhos de pesquisa tem como contrapartida um rígido controle interno da produção de publicações. Em segundo, os autores reforçam que é justamente por meio dessa supervisão do que deve ser publicado que esses trabalhos consistem em validar e impulsionar as políticas estreitamente preconizadas pelo Banco.

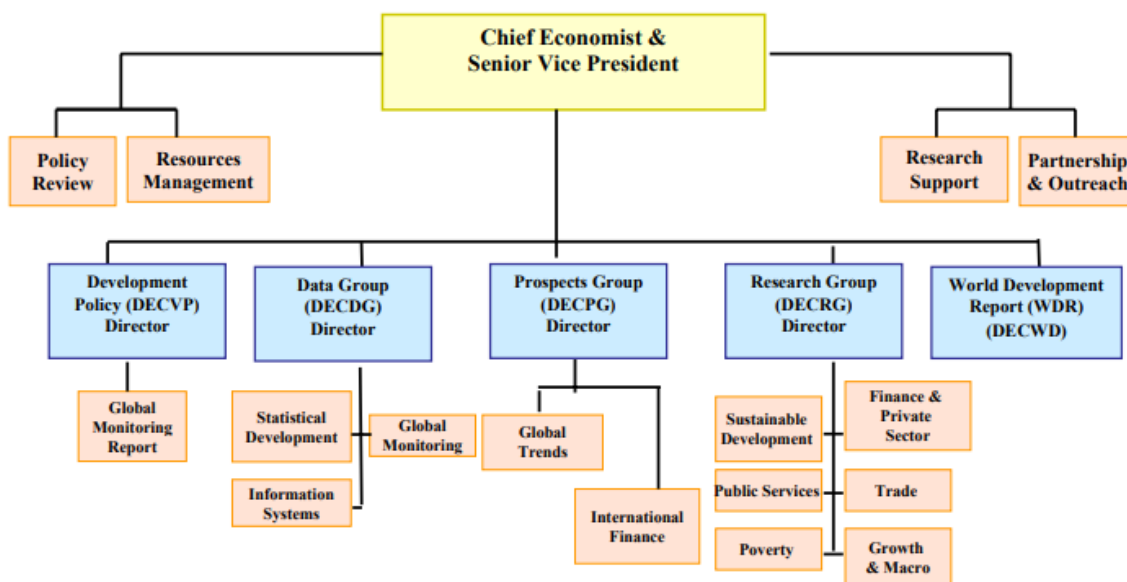
#### *O DEC e a reprodução do viés neoliberal*

Quando nos atentamos para as atividades de pesquisa realizadas pelo Banco, nos debruçamos com uma instituição multifacetada, que engloba desde departamentos regionais a redes internacionais. Contudo, é imperativo que frisemos o protagonismo exercido pela Vice-Presidência de Economia do Desenvolvimento (DEC) no campo da pesquisa. De acordo com a definição do próprio Banco Mundial, o DEC tem por finalidade aumentar o entendimento de políticas e programas de desenvolvimento, ao fornecer liderança intelectual e serviços analíticos ao Banco e à comunidade dos países subdesenvolvidos. O DEC define ainda a agenda de pesquisa e assessora a Administração do Banco, colaborando com os formuladores de políticas em questões relativas ao desenvolvimento econômico.<sup>9</sup> A imagem abaixo ilustra as subdivisões que constituem o departamento, bem como suas respectivas incumbências:

---

<sup>9</sup> Fonte: <<https://www.worldbank.org/en/about/unit/unit-dec>>. Acesso em: 16/01/20.

**Imagem 1 – Organograma da Vice-Presidência de Economia do Desenvolvimento (DEC)**



Fonte: *Development Economics (DEC) Vice Presidency (2008)*<sup>10</sup>

Apesar da alegação do Banco Mundial de que seus departamentos produzem conhecimento político com base em evidências empíricas, endossamos o argumento de Nay (2014) no tocante às IFIs, as quais têm seus próprios interesses, escopo político seletivo e percepções sociais específicas. Geralmente, organizações dessa seara buscam esculpir ideias e conceitos para que se enquadrem dentro de suas preferências e visões ideológicas. Mehta (1999) alega que a agenda programática do Banco com o conhecimento possui uma organicidade centralizada e absolutista, pautada em modelos econômicos e tecnocráticos. Essa tendência conduz a uma agenda de pesquisa restritiva que negligencia fatores socioculturais e políticas econômicas condizentes com as realidades sociais. Conseqüentemente, a pluralidade do conhecimento é marginalizada e o papel crucial da produção de pesquisa não é refletido pelo Banco.

Essas observações se fazem palpáveis quando trazemos à tona o trabalho de Robin Broad. Após um estudo minucioso focalizado no DEC, o qual contou com entrevistas de funcionários e ex-funcionários do Banco, Broad (2007) constatou a existência de um sistema de contratação voltado para assegurar que a produção intelectual do DEC estivesse alinhada com a ideologia do Banco. Segundo a autora, esse sistema operava dando prevalência à

<sup>10</sup> LEWIS, Jeffrey. *Development Economics (DEC) Vice Presidency*. DEC Policy Review, 2008. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/JeffreyLewis.pdf>>. Acesso em: 16/01/20.

contratação de pesquisadores que ressoassem a ideologia da globalização neoliberal. Apesar do departamento possuir um quadro plural em termos de nacionalidade, essa diversidade não se estendia para o âmbito intelectual.

Broad (2007) evidenciou que os funcionários eram por excelência advindos da área de economia e sua esmagadora maioria tinha concluído sua formação nos Estados Unidos ou no Reino Unido. Todos eles compartilhavam o mesmo perfil ideológico, caracterizado pela ortodoxia econômica e uma cultura burocrática peculiar, moldada ao longo dos anos. A predominância da função financeira ajudava a reforçar essa coesão, já que o imperativo do “desembolso” era tido como um princípio essencial (CLING; RAZAFINDRAKOTO; ROUBAUD, 2011). Assim, “as fronteiras da disciplina e a inclinação à economia neoclássica demarcavam um perfil profissional específico, predisposto a ‘ressoar’ o paradigma dominante” (BROAD, 2007 *apud* PEREIRA, 2009, p. 333).

Ainda que houvesse uma certa pluralidade de pontos de vista, a abertura do Banco se configurava por ser ideologicamente hermética e, logo, as decisões eram internamente condicionadas. Embora permitidos à margem do departamento de pesquisa, Broad (2007) expõe que discursos dissonantes eram desencorajados dentro da organização. A dissidência era permitida em questões mais marginais, porém eram dificilmente toleradas quando entravam em choque com os princípios fundamentais do modelo neoliberal. A autora menciona ainda que ao perguntar aos funcionários sobre alguém cujo trabalho tenha suscitado algum sinal de divergência, a resposta invariável foi de que esse indivíduo era tachado como uma espécie de “iconoclasta” ou “descontente”.

Em outros termos, aqueles que não projetavam resultados nos moldes no Banco sofriam ostracismo ou eram considerados inadequados para a função. Dessa forma, pesquisas internas favoráveis às posições do Banco recebiam grande destaque, enquanto aquelas que apresentavam posicionamento desfavorável eram descartadas ou mesmo ignoradas. Como pontua Pereira (2009), tratava-se de um sistema engendrado informalmente e de forma sutil, funcionando a partir de normas suaves e, quando necessário, atropelando regras formais. A sua dinâmica solapava a troca de ideias por meio do debate e, por conseguinte, afetava os resultados de pesquisas, já que priorizava as hipóteses favoráveis ao terreno neoliberal.

Por meio da pesquisa, a instituição desempenhou um papel crítico na manutenção do viés cognitivo coadunado com o paradigma neoliberal. Broad (2007) também concluiu que o departamento de Assuntos Externos do Banco funcionava como uma espécie de farol projetor dos valores intelectuais e paradigmas produzidos pelo DEC. Ou seja, caracterizando-se como um dos setores do banco com mais orçamento, *networking* e influência midiática, esse

departamento possuía um notório poder de influência, servindo de válvula para propagar as ideias fornecidas pelo DEC ao resto do mundo. Dessa forma, Kramarz e Momani (2013) afirmam que os críticos do Banco alegavam que a instituição financeira tentou legitimar a sua posição na governança global produzindo conhecimento para ser internalizado por um público de “consumidores normativos”. A utilização por parte do Banco de rigor, linguagem acadêmica e análises científicas buscava consubstanciar sua legitimação com o auxílio de uma comunidade epistêmica própria. Por meio desse sistema, seus difusores de ideias constantemente perfaziam o discurso do desenvolvimento, monopolizando os dados e a metodologia para pautar discussões políticas futuras (St. CLAIR, 2006).

Por fim, corroboramos Cling, Razafindrakoto e Roubaud (2011), ao enunciarem que função da pesquisa dentro do Banco apresenta uma dupla face: por um lado, essa instituição financeira foi capaz de se desenvolver ao ponto de abarcar novos campos de conhecimento (como governança, qualidade e papel das instituições, etc.); por outro, essas temáticas são sistematicamente reconfiguradas para se encaixar nos moldes minimalistas do Banco, onde essas ideias são prescritas com a finalidade de aprimorar o funcionamento do mercado. Por conta disso, o Banco frequentemente tem sido alvo de críticas de acadêmicos e organizações não-governamentais, os quais questionam a legitimidade de sua posição global de ator do conhecimento objetivo para o mundo em desenvolvimento (KRAMARZ; MOMANI, 2013).

#### *Os princípios de good governance sob o prisma neoliberal*

Juntamente a outras instituições financeiras, o Banco Mundial “redescobriu” o Estado ao final da década de 1990 e início dos anos 2000. Se anteriormente o Banco assumia uma postura crítica às ações governamentais, sob o argumento de que a intervenção minava a eficiência dos mercados, o discurso prevalecente passa a ser o da defesa de um Estado mais eficiente. Essa mudança de foco nas prescrições para o mundo em desenvolvimento aparece de forma patente na agenda do Banco a partir da publicação *Development in practice: governance—the World Bank’s experience* (1994). Nela, o Banco avaliava a expansão da boa governança nos países América Latina e da África, concentrando suas preocupações nas dimensões econômica e social. O relatório destacava a importância de quatro áreas para o desenvolvimento: gestão do setor público, prestação de contas, ordenamento legal para o desenvolvimento e transparência (BANCO MUNDIAL, 1994).

Conforme o Banco Mundial se engajava em advogar pela adoção da boa governança, suas posições se concentravam numa cartilha que removia a “política” do centro do debate – as prescrições da instituição supostamente se opunham a adentrar no território ideológico. A

discussão relativa à *good governance* assume uma lógica funcionalista de que questões técnicas e econômicas podem ser separadas da política. Logo, a preocupação do Banco era direcionada para temas de ordem administrativa-institucional. Santiso (2001) afirma que o ímpeto das atividades relacionadas à governança focalizava na gestão do setor público, gestão financeira, modernização da administração pública e privatização de empresas estatais. Segundo o *World Development Report* (1997):

A primeira tarefa é combinar o papel do Estado com sua capacidade existente para estabelecer regras e normas institucionais que permitirão ao Estado fornecer bens e serviços coletivos com eficiência. A segunda é revigorar a capacidade do Estado através de regras, parcerias e pressões competitivas externa e internamente (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 25, tradução nossa<sup>11</sup>).

Quando averiguamos a análise fornecida pelo Banco no seu relatório *Empowering People By Transforming Institutions* (2005), nos debruçamos com três princípios fundamentais interpretados pela instituição como basilares para o desenvolvimento social, sendo eles: instituições inclusivas, coesão social e instituições responsáveis.

Instituições inclusivas promovem igualdade de acesso e oportunidades, permitindo que todos contribuam para o progresso social e econômico e partilhem seus ganhos; sociedades coesas permitem que homens e mulheres trabalhem juntos para responder a necessidades em comum, superar restrições e considerar os interesses diversos. Eles resolvem as diferenças de maneira civil e sem confrontos, promovendo a paz e a segurança; as instituições responsáveis são transparentes e respondem ao interesse público de forma eficaz, eficiente e justa (BANCO MUNDIAL, 2005, p. 2).

Esses preceitos evidenciam que o Banco Mundial atribuía um caráter funcional às questões vinculadas a práticas de boa governança. Na perspectiva da instituição, os Estados em desenvolvimento que seguissem essa receita alcançariam sucesso no aprimoramento de suas instituições e na construção de uma sociedade justa e coesa. Todavia, para Nay (2014), ao priorizar esses critérios de cunho funcional, o Banco formulava sua concepção de governança com base em pressupostos weberianos de que a estabilidade política, a integração social e o crescimento econômico decorrem de arranjos institucionais. Partindo dessa ótica, esses arranjos serviriam para fortalecer a capacidade do Estado de desempenhar funções específicas. No entanto, ainda que o reconhecimento dessas dimensões de ordem administrativa-institucional seja fundamental no tocante à governança, aludimos a Santiso (2001) ao afirmar que essa interpretação do Banco possui um caráter restritivo. O autor menciona que para o Banco o fato de um governo ser ou não democrático é deixado de lado, o que permite que a organização

---

<sup>11</sup> The first task is to match the state's role to its existing capability to establish the institutional rules and norms that will enable the state to provide collective goods and services efficiently. The second is to reinvigorate the state's capability through rules, partnerships, and competitive pressures outside and within the state (BANCO MUNDIAL, 1997).

direcione suas preocupações para a dimensão econômica e o conceito de *good governance* se transforme essencialmente num modelo de “boa gestão pra o desenvolvimento”.

Essa apropriação do conceito é explicitada quando interrogamos sobre a forma como as premissas neoliberais se fazem presentes em seu conteúdo. Quando analisamos o relatório *Builing Institutions for Markets* (2002), vemos uma posição por parte do Banco que coloca o Estado como responsável pela execução de políticas que facilitariam a capacitação e o apoio ao papel do setor privado.

Muitas das instituições que apoiam os mercados são fornecidas pelo setor público. A capacidade do Estado de prover essas instituições é, portanto, um determinante importante do quão bem os indivíduos se comportam dentro do mercado e quão bem os mercados funcionam. O provimento dessas instituições é frequentemente referido como “boa governança.” A boa governança inclui a criação, a proteção e a aplicação de direitos de propriedade, sem os quais o escopo das transações de mercado é limitado. Inclui a provisão de um regime regulatório que trabalhe com o mercado para promover a concorrência. E inclui o fornecimento de políticas macroeconômicas sólidas que criam um ambiente estável para a atividade do mercado. Boa governança também significa a ausência de corrupção, a qual pode subverter os objetivos da política e minar a legitimidade das instituições públicas que apoiam o mercado (BANCO MUNDIAL, 2002, p. 99, tradução nossa<sup>12</sup>).

Como demonstra o fragmento do relatório, o Banco sustentava que o Estado e suas instituições deveriam servir como catalisadores em prol do bom funcionamento do mercado. Sob o véu da boa governança, o Banco Mundial estipulava que os governos deveriam fazer valer os direitos da propriedade privada e promover a estabilidade macroeconômica, além de se responsabilizarem pela regulação do sistema financeiro na redução da pobreza (HORTON, 2012). O enquadramento da boa governança em questões técnicas e institucionais funcionou como uma espécie de “carta branca” para que o Banco justificasse seu envolvimento dentro dos seus limites mandatórios. Assim, a instituição financeira buscou legitimar suas prerrogativas com base na justificativa de que “um Estado eficaz é vital para o fornecimento de bens e serviços – além de normas e instituições – que permitem que os mercados floresçam e as pessoas levem vidas mais saudáveis e felizes” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 1, tradução nossa<sup>13</sup>).

---

<sup>12</sup> Many of the institutions that support markets are publicly provided. The ability of the state to provide these institutions is therefore an important determinant of how well individuals behave in markets and how well markets function. Successful provision of such institutions is often referred to as “good governance.”<sup>1</sup> Good governance includes the creation, protection, and enforcement of property rights, without which the scope for market transactions is limited. It includes the provision of a regulatory regime that works with the market to promote competition. And it includes the provision of sound macroeconomic policies that create a stable environment for market activity. Good governance also means the absence of corruption, which can subvert the goals of policy and undermine the legitimacy of the public institutions that support markets (BANCO MUNDIAL, 2002).

<sup>13</sup> An effective state is vital for the provision of the goods and services—and the rules and institutions—that allow markets to flourish and people to lead healthier, happier lives (BANCO MUNDIAL, 1997).



Segundo Posner (2008), essa proposta se apresentava como uma solução para que o Banco abarcasse a formulação de políticas estatais e as transformasse em políticas do seu próprio interesse, promovendo uma forma de gestão tecnocrática e limitada, sob o pretexto de que a elaboração de políticas seria executada por atores tecnicamente competentes. Weiss (2000) cita que essas questões naturalmente estão ligadas à ótica de desenvolvimento humano sustentável, porém não se configuram como verdadeiramente centrais para uma concepção de governança estratégica. Conquanto, as prioridades não convergem em direção à otimização da participação local para atender às necessidades mais urgentes de uma comunidade em um dado contexto. Veremos a seguir como esse viés se estende para o modelo de orçamento participativo recomendado pelo Banco, assim como essas questões orientam a sua lógica metodológica.

### **Capítulo 3: O Banco Mundial e o Orçamento Participativo**

Em meio à mudança de eixo programático ilustrada no capítulo anterior, o Banco Mundial passou a se engajar numa dinâmica de reconhecimento do OP ao final da década de 1990. Visto como parte de sua agenda de governança participativa, essa política se tornou objeto de manuais e documentos oficiais, além de conferências e razão pela qual a cooperação entre a instituição financeira e outros atores internacionais se consolidou.

O presente estudo de caso busca esmiuçar a agenda do Banco Mundial para o orçamento participativo. A princípio, investigamos os primeiros momentos em que esse organismo foi atraído pelas práticas dessa política e passou a se engajar na sua dinâmica de difusão. Pela insuficiência de literatura disponível contextualizando as iniciativas primeiras do engajamento do Banco com o OP, baseamo-nos fundamentalmente nos trabalhos de Osmany Oliveira e sua abordagem utilizando o método de *process-tracing* – a partir da coordenação de entrevistas e informações adquiridas com fontes primárias. Posteriormente, partimos para uma avaliação de relatórios e documentos oficiais do Banco Mundial e como a metodologia do OP é interpretada pela instituição e seus representantes. Por último, analisamos o orçamento participativo da cidade de Maputo e em que medida o desenho metodológico adaptado pelo Banco foi determinante para sua operacionalidade.

#### **3.1. O OP sob a chancela do Banco Mundial**

Se por um momento o PT foi originalmente o ator mais importante para o avanço do processo de difusão do OP, o engajamento de organizações internacionais nas últimas décadas superou as atividades do partido na promoção dessa política. Entre essas instituições, o Banco Mundial se sagrou como o principal ator internacional responsável pela chancela do dispositivo (GOLDFRANK, 2012). Inicialmente, o OP passa por uma dinâmica de reconhecimento do Banco. A posteriori, esse movimento se transforma em atividades de avaliação e recomendação e hoje a organização executa sua implementação por vias diretas (OLIVEIRA, 2013), como será visto no tópico em que tratamos especificamente da nossa unidade de análise.

O empenho do Banco Mundial para a promoção do orçamento participativo remonta à segunda metade da década de 1990. Oliveira (2013) aponta uma conferência ocorrida em Washington, em outubro de 1996, como o primeiro registro de sinais de interesse despertados pelo Banco na tecnologia do OP. Naquela ocasião, 20 experiências de cooperação entre sociedade civil e governo criadas na América Latina foram apresentadas. Entre elas, o OP de Porto Alegre despontava como grande destaque e foi considerado uma das experiências como

maior potencial de impacto social. Após esse primeiro contato, a conexão entre a instituição financeira e a cidade de Porto Alegre é estabelecida através de encontros temáticos, por meio do financiamento de projetos de infraestrutura e de programas sociais na capital gaúcha. As relações são estreitadas com o deslocamento de delegações de Porto Alegre a eventos temáticos promovidos pelo Banco para apresentar os mecanismos do OP, bem como pela locomoção de quadros da instituição a encontros sediados na cidade sulista (OLIVEIRA, 2016).

Enquanto o OP se tornava uma política integrante da agenda do Banco Mundial, a incorporação do dispositivo era assimilada por um conjunto de atores da organização, a exemplo das suas agências especializadas. Na medida em que o OP ganhava espaço e reconhecimento do Banco, sua ampliação era orientada por dinâmicas particulares da instituição e pela composição de suas iniciativas. Por conseguinte, cresciam os projetos que o enquadravam enquanto um instrumento de gestão pública (OLIVEIRA, 2016).

Embora a temática da participação já fosse uma questão presente na agenda política do Banco, como visto no capítulo anterior, é por volta dos anos 2000 que as dinâmicas referentes ao OP e aos projetos contendo essa política se acentuam. Ao longo do tempo, quadros técnicos especializados em OP que antes haviam trabalhado no programa URB-AL ou integrado projetos em outras instituições ingressam ao corpo institucional do Banco (OLIVEIRA, 2013). Esses especialistas passam a confeccionar manuais instrutivos sobre a metodologia do OP, além de contatarem diretamente autoridades municipais para a prestação de auxílio na implementação do dispositivo. Ainda segundo Oliveira (2016), essa promoção do OP pelo Banco ocorre também via a organização de encontros internacionais e pelo financiamento de projetos em localidades municipais. O autor enfatiza que dois eventos coordenados pela instituição foram fundamentais para o fomento da difusão do OP no continente africano: um deles sediado na própria capital porto alegreense (2006) e o segundo em Durban, na África do Sul (2008). Com a realização desses eventos, diversas experiências africanas – algumas das quais já haviam desenvolvido experiências ainda embrionárias – foram capazes de adquirir *know-how* para o desenvolvimento das inovações derivadas do dispositivo.

Dessa maneira, o Banco Mundial se destaca amplamente pelo número de programas, *fronts* de atuação e métodos utilizados para a expansão global do OP; além da extensa quantidade de recursos e pesquisas dedicadas a essa política. Apenas o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e sua divisão correspondente à ONU-Habitat é capaz de fazer frente nesse sentido. Ademais, em muitas ocasiões a ONU-Habitat e o Banco trabalham conjuntamente para a promoção do orçamento participativo, como é o caso do financiamento de centros de ação e conhecimento sobre OP na América Latina e na África, a exemplo do

Centro Internacional de Gestão Urbana (CIGU) (BANCO MUNDIAL, 2009; GOLDFRANK, 2012). Goldfrank (2012) estima que desde 2002 o Banco proveu empréstimos ou fundos no valor de US\$280 milhões para projetos relacionados ao OP em quinze países, sendo estes: Albânia, Bangladesh, Bósnia, República Dominicana, Equador, Gambia, Honduras, Indonésia, República do Quirguizistão, Madagascar, Peru, Filipinas, Uganda, Uruguai e Moçambique.

O Banco Mundial também patrocinou uma série de *workshops* sobre orçamento participativo, além de assistir centenas de cidadãos em atividades do OP por meio de seu programa de Empoderamento Comunitário e Inclusão Social (BANCO MUNDIAL, 2005; GOLDFRANK, 2012). Outro projeto no mesmo sentido foi a Iniciativa Orçamentária da Sociedade Civil, iniciada pelo Departamento de Desenvolvimento Social no ano 2000. A iniciativa buscou promover a responsabilidade e a transparência na gestão de despesas públicas, ao envolver grupos da sociedade civil nos processos orçamentários. Com o avanço de suas atividades, a iniciativa caminhou para um tipo de coalizão entre o Banco Mundial, organizações da sociedade civil (OSCs), governos locais e agências doadoras. Tal mobilização predisps esses atores a colaborarem no fornecimento de apoio técnico e financeiro para a capacitação de OSCs comprometidas com o desenvolvimento de experiências de OP em países da África, Ásia e América Latina (BANCO MUNDIAL, 2005).

Notoriamente na África Subsaariana, as ações do Banco seguiram orientações expressivas de sua agenda. Oliveira (2013) demonstra que a instituição empregou escritórios regionais especializados em OP como base de apoio para a formulação de novas experiências e para o revigoramento daquelas já existentes no subcontinente. O autor salienta, entretanto, que é sobretudo nesses contextos que essa política de governança participativa é implementada como um instrumento adicional para alicerçar um melhor desenvolvimento local de acordo com os preceitos da instituição.

O envolvimento do Banco Mundial com o orçamento participativo tem sido imprescindível para que suas práticas ancorem no continente africano, ainda que a instituição financeira demonstre uma orientação específica para sua implementação – como é o caso de utilizar o dispositivo como uma condição para a concessão de recursos (OLIVEIRA, 2016). Apesar disso, o Banco é hoje o organismo mais importante responsável pela elaboração de projetos relativos ao OP dentro do continente africano (SINTOMER et al, 2010).

### **3.2. A metodologia do OP para o Banco**

Em paralelo ao empenho do Banco Mundial em propagandar o OP, Chavez (2008) argumenta que nesse percurso houve grandes esforços por parte da instituição em neutralizar a

política emancipatória presente no dispositivo. Uma clara consequência da transformação do orçamento participativo numa boa prática foi a marginalização dos princípios de justiça social e de radicalização democrática que regiam o modelo fundado em Porto Alegre. Em detrimento desses fatores, foi agregado um conjunto de ferramentas ligadas à boa governança, como parte de uma condição prática para a “transferência rápida” dessa política (BAIOICCHI; GANUZA, 2012). Logo, sua expansão global sentenciou o dispositivo a se tornar apenas uma tecnologia gerencial para uma boa governança eficiente (CHAVEZ, 2008). Avaliaremos nesse tópico como questões ligadas a justiça social e horizontalização decisória têm sido preteridas pela metodologia do Banco, em contraste à constância com que práticas inerentes à boa governança são destacadas em seus manuais e pelos seus pelos consultores em OP.

#### *A noção de justiça social e participação dos cidadãos*

Como ponto de partida para essa proposta de análise, é pertinente questionarmos como os tópicos sobre a participação e a justiça redistributiva (ou justiça social) são abordados nos documentos. No volume *Participatory Budgeting* (2007), produzido por uma equipe de especialistas em OP do Banco, Wampler (2007) expõe pontos-chave que direcionariam governos a obterem bons resultados com a implementação do orçamento participativo. O consultor do Banco elenca uma variedade de objetivos, incluindo entre estes a construção de uma base de apoio político, a garantia de uma distribuição equitativa de recursos escassos – em outras palavras, justiça social – e a promoção da aprendizagem pública.

Wampler (2007) sustenta que com as práticas provenientes do orçamento participativo a distribuição de riqueza para as áreas mais pobres de uma determinada localidade é assegurada. Outro aspecto do programa<sup>14</sup> do OP que é realçado diz respeito à possibilidade de que membros mais pobres de uma localidade possam inferir nas decisões de como gastar os recursos de sua comunidade. A implicação política disso, de acordo com o autor, seria uma melhora na vida dos indivíduos e das comunidades de baixa renda, uma vez que os programas de orçamento participativo funcionassem plenamente. Após pontuar esses benefícios, contudo, observamos que Wampler (2007) ressalta que para a justiça social ser alcançada se faz mister políticas mais eficientes. Estas seriam obtidas com menos corrupção e processos mais transparentes, que ajudariam a garantir que os recursos públicos fossem utilizados de forma inteligente.

---

<sup>14</sup> É interessante notar que essa política participativa é assim referida diversas vezes em trechos do documento do Banco, atribuindo uma conotação reducionista de suas finalidades. Esse tipo de definição distancia o OP do debate crítico sobre aprofundamento da democracia, que o classifica como um modelo institucional para a reinvenção da democracia local e como uma forma de rebalancear a articulação entre democracia representativa e democracia participativa (ABERS, 2000; AVRITZER, 2003).

Consequentemente, o uso mais eficiente desses recursos afetaria diretamente os cidadãos de baixa renda.

A perspectiva do autor nos dá uma dimensão de como o Banco Mundial enxerga as políticas oriundas da concepção do Orçamento Participativo em sua essência. Não obstante princípios como a justiça redistributiva e a participação dos cidadãos serem explorados em relatórios da instituição financeira, constatamos que os mesmos não são tratados como preceitos centrais filiados aos mecanismos de funcionamento do OP. Como o próprio Wampler (2007) nos indica, para alcançar a justiça social, a transparência e a luta contra a corrupção seriam seus “meios” ou pré-requisitos para atingi-la. À vista disso, a justiça redistributiva é referenciada, mas não como a mesma tônica de outras prescrições que são explicitamente dadas como prioritárias pelo Banco. Isso é demonstrado com a citação do seguinte trecho do mesmo documento, retirado do capítulo *Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries*, elaborado por Donald Moynihan (2007):

Os países mais pobres precisam desesperadamente de prestação de contas e desempenho competente; a participação é uma maneira de atingir esses objetivos. Os proponentes da participação em países mais ricos partilham de uma decepção com o governo representativo. Os proponentes da participação nos países mais pobres apontam corrupção, alocação opaca de recursos, falha na prestação de serviços básicos e uma estrutura de poder que oferece às minorias pouca oportunidade de ouvir suas opiniões. As críticas ao governo representativo em muitos países pobres não são tanto nas falhas em promover o envolvimento do cidadão, mas nas falhas em cumprir suas responsabilidades básicas (MOYNIHAN, 2007, p. 59, tradução nossa<sup>15</sup>).

#### *Transparência e luta contra a corrupção*

As visões apresentadas no subtópico anterior nos sugerem que as políticas de participação e justiça redistributiva constituem fatores secundários no tocante à agenda do Banco Mundial para o OP. A ótica dos autores do relatório mostra como esses elementos serviam como uma forma de revestir duas preocupações principais: a transparência e a luta contra a corrupção. Para o Banco, estes dois princípios estavam interligados e eram encarados como os maiores êxitos do OP.

[...] governos adotam o orçamento participativo para promover transparência, na esperança de reduzir a corrupção e as ineficiências burocráticas. O orçamento participativo pode reduzir a corrupção aumentando o número de cidadãos que monitoram a distribuição de recursos. Onde a corrupção é desenfreada, os governos

---

<sup>15</sup> Poorer countries desperately need accountability and competent performance; participation is one way to achieve these goals. Proponents of participation in richer countries share a disappointment with representative government. In poorer countries criticism of the status quo is more pertinent. Proponents of participation in poorer countries point to corruption, opaque resource allocation, the failure to deliver basic services, and a power structure that offers nonelites little opportunity to have their views heard. The criticism of representative government in many poor countries is not so much that it has failed to promote citizen involvement but that it has failed to meet its basic responsibilities (MOYNIHAN, 2007).

reformistas usam várias reuniões públicas e comitês de supervisão para reduzir a probabilidade de corrupção (WAMPLER, 2007, p. 40-41, tradução nossa<sup>16</sup>).

Essa visão otimista acerca dessas duas questões é reiterada por Moynihan (2007), quando o autor afirma que participação e a transparência devem caminhar lado a lado na governança de países em desenvolvimento. Segundo ele, os argumentos em apoio à participação estariam sustentados na sua força de aprimorar a responsabilidade de uma burocracia obsoleta, não representativa e com baixo nível de desempenho. Esses pilares seriam especialmente relevantes para governos de países em desenvolvimento, pois reuniões públicas e processos de tomada de decisão abertos reduzem a probabilidade de haver clientelismo na distribuição dos recursos. O caráter aberto desses encontros possibilitaria um ambiente mais convidativo para que cidadãos se envolvessem nas questões de natureza pública. Assim, o senso de empoderamento criaria uma sinergia entre os esforços de participação e a expectativa por resultados (WAMPLER, 2007).

Nota-se também que a defesa do Banco por mais transparência se vincula à crença de que esse elemento acarreta uma melhora no clima econômico. Isso porque o OP criaria maior confiança nos canais formais de participação e, assim, setores econômicos que antes eram pouco engajados politicamente passam a se inserir nas negociações sobre alocação de recursos (BANCO MUNDIAL, 2011). Essa premissa se baseia ainda nos pressupostos de que: (i) há uma maior disposição por parte dos agentes em pagar impostos, na medida em que os gastos serão mais transparentes; (ii) a transparência facilita o monitoramento sobre a prefeitura na coleta de tributos, de forma que estes correspondam às expectativas de investimentos públicos por parte dos cidadãos (BANCO MUNDIAL, 2011).

A ênfase financeira aos princípios de transparência e combate à corrupção é reforçada por Wampler (2007) ao citar que estes contemplariam a comunidade empresarial. Partindo do seu ponto de vista, esses agentes seriam persuadidos a apoiar o orçamento participativo guiados pela confiança de que esses preceitos aumentariam a eficiência do setor público. Outro aspecto frisado pelo especialista do Banco é que, embora esses mecanismos do OP não envolvam necessariamente reformas fiscais, esse aumento do monitoramento leva o governo a dar mais atenção para a saúde financeira da cidade. Logo, maior responsabilidade fiscal seria uma consequência indireta dos programas de OP. Nesse ponto fica nítido como essas prerrogativas

---

<sup>16</sup> [...] governments adopt participatory budgeting is to promote transparency, in the hope of reducing corruption and bureaucratic inefficiencies. Participatory budgeting may reduce corruption by increasing the number of citizens that monitor the distribution of resources. Where corruption is rampant, reformist governments use multiple public meetings and oversight committees to reduce the likelihood of corruption (WAMPLER, 2007).

da instituição para o orçamento participativo se confundem com a lógica tecnocrática da sua concepção de *good governance*, explanada no capítulo anterior. O enquadramento dessa política participativa na fórmula da boa governança permite ao Banco reformular seus componentes de maneira a torná-los mais técnicos, de acordo com as preferências programáticas da instituição.

#### *Reforma administrativa e accountability*

Essa transformação do OP para se adequar à agenda do Banco repousa ainda nas proposições sobre reforma administrativa e *accountability*. Nos dizeres de Shah (2007), outro especialista em OP do Banco, o orçamento participativo avançou na agenda da instituição como uma forma de compartilhamento e aprendizado de experiências entre países na reforma da governança pública. Esse experimento se destinou a auxiliar formuladores de políticas e profissionais de países em desenvolvimento a fazer escolhas de maneira mais informada e esclarecida.

Wampler (2007) suscita que inicialmente a reforma burocrática não era considerada pelo Banco um elemento vital para o programa do OP. Na sua perspectiva, essa proposta surgiu de forma involuntária e acabou por influenciar fortemente o sucesso desse processo, fazendo com que a reforma administrativa virasse um dos itens norteadores de sua funcionalidade. A maneira pela qual essa forma de modernização da governança aparece dentro do OP se situa na integração de diferentes unidades burocráticas nos processos de formulação e implementação de políticas. Os investimentos públicos selecionados pela agenda do dispositivo implicam na aprovação dos participantes para que sejam realizados. Por conseguinte, isso requer que diferentes departamentos trabalhem com lideranças comunitárias para a execução dos projetos (WAMPLER, 2007).

Portanto, o representante do Banco esclarece que um dos benefícios do OP seria justamente esse reforço da cooperação entre cidadãos e autoridades públicas, o que nos remete ao fundamento de participação advogado pelos mentores do orçamento participativo, a exemplo do Partido dos Trabalhadores. No entanto, com as leituras realizadas pudemos observar que essa lógica denota uma incongruência: o *staff* do Banco Mundial avalia essa interação entre a sociedade civil e autoridades do Estado como um mecanismo de *feedback* para a formulação de políticas públicas. Essa orientação aparece na alegação de Moynihan (2007), de que a participação ocorre quando os cidadãos ou os representantes comunitários interagem com os governos fornecendo pareceres no estágio de formulação ou implementação de políticas de governança. Coadunado com esse viés, Wampler (2007) traz a ideia de que o OP proporciona



como benefício para os cidadãos maior qualidade nos serviços prestados, pois, além de selecionarem obras públicas que vão moldar diretamente os seus bairros, eles desfrutam do poder de supervisionar a implementação desses projetos.

É indubitável que mecanismos de supervisão e monitoramento são inerentes aos arranjos do OP. Porém, o reforço desses princípios por parte do quadro técnico do Banco Mundial em seus relatórios sugere uma posição valorativa concernente aos instrumentos consultivos dessa política, com pouca ênfase ao caráter de horizontalização das decisões e à incorporação dos cidadãos nas instâncias deliberativas. Shah (2007) consubstancia fundamentos para essa conclusão quando destaca que ao ser concebido com uma ferramenta para governança inclusiva e responsável, o OP oferece uma oportunidade para que os cidadãos influenciem nas políticas do governo ao obterem conhecimento em primeira mão de suas operações. O autor afirma que o orçamento participativo seria uma espécie de oportunidade de gerar *accountability* por parte do governo, uma vez que os cidadãos são agraciados com informações relativas às suas ações.

Esse delineamento do orçamento participativo enquanto um instrumento de *accountability* aparece mais evidentemente no relatório *Scaling-Up Social Accountability in World Bank Operations* (2009). Nele, o Banco classifica o conceito de *accountability* enquanto uma abordagem para a construção de responsabilidade baseada no envolvimento cívico, através da qual os cidadãos participariam direta ou indiretamente na exigência da prestação de contas para com os funcionários públicos.

Na prática, as abordagens de responsabilidade social (*accountability*) implantam ferramentas como a elaboração de políticas participativas, orçamento participativo, monitoramento de cidadãos e avaliação de serviços que promovem transparência e responsabilidade no orçamento e na prestação de serviços (BANCO MUNDIAL, 2009, p. 2, tradução nossa<sup>17</sup>).

Em outro relatório (*World Bank-Civil Society Engagemet*, 2005), o Banco classifica que o apoio às experiências de orçamento participativo serviu para ampliar a agenda de responsabilidade social da instituição. O documento coloca que essa posição funcionou para complementar o desenvolvimento do seu trabalho sobre boa governança, ao incluir análises de gastos públicos, iniciativas anticorrupção, apoio à descentralização e financiamento de reformas administrativas e institucionais (BANCO MUNDIAL, 2005). Goldfrank (2012) assinala que o ex-gerente do programa urbano do Instituto Banco Mundial, Tim Campbell, vê o OP agregado a outras formas de participação local que constituem um conjunto de “novos

---

<sup>17</sup> In practice, social accountability approaches deploy tools such as participatory policy-making, participatory budgeting, public expenditure tracking, citizen monitoring and evaluation of services that promote transparency and accountability in budgeting and service delivery (BANCO MUNDIAL, 2009).

modelos de governança”, as quais catalisam maior eficiência e disciplina em termos fiscais para os países em desenvolvimento.

#### *Consequências da transfiguração do OP*

Diante dessas asserções, podemos verificar que há uma discrepância entre o OP que é difundido sob o auspício do Banco Mundial e a experiência precursora da cidade de Porto Alegre. A pedagogia participativa é tratada nos documentos, mas com menos notoriedade em comparação a princípios como a transparência, o combate à corrupção, a modernização da governança e *accountability* – os quais estão fortemente vinculados à ideia de boa governança propagandeada pelo Banco. Para Oliveira (2013), essa adaptação por parte da instituição financeira faz com que a política participativa se torne mais técnica e pedagógica e menos política e ideológica.

Nesse sentido, a lógica do orçamento participativo é invertida: se antes o dispositivo apontava um conjunto de reformas como pré-condição para sua adoção, agora essa política passa a ser entendida como um instrumento de auxílio para a melhoria da administração (BAIOCCHI; GANUZA, 2012). Na ótica de Goldfrank (2012), à medida que há o prosseguimento da difusão do OP, os resultados promovidos pelo Banco Mundial diferem consideravelmente de cidade para cidade. Por vezes, isso depende menos do que os quadros técnicos da organização estão promovendo nos diversos contextos políticos e sociais, e mais da disposição de OSCs de participar e do nível de recursos disponíveis nessas localidades. O tópico subsequente se preocupa em examinar essa capacidade do Banco de moldar o desenho do OP na cidade de Maputo e a repercussão da sua operacionalidade no município moçambicano.

### **3.3. O OP do Banco Mundial no município de Maputo**

#### *As origens do OP em Maputo*

Antes de analisarmos propriamente o desenho de OP proposto pelo Banco Mundial, cabe situarmos o contexto em que essa política é introduzida à capital moçambicana. Maputo é tida como a primeira autarquia de Moçambique a desenvolver a metodologia do orçamento participativo (DIAS, 2015). O modelo foi introduzido pelo economista e representante da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) Eneas Comiche, ao ser eleito prefeito do município no ano de 2003 (OLIVEIRA, 2013). No seu programa eleitoral, Comiche apresentava como uma das linhas de desenvolvimento do município o envolvimento dos cidadãos nos processos de tomada de decisão. Tal proposta ganhou força quando na vigência de seu mandato Comiche

implementou um programa de aprofundamento da governança participativa: o PROMAPUTO (NGUENHA, 2009; OLIVEIRA, 2013).

Em decorrência do PROMAPUTO, o município passa por uma paulatina descentralização de poder para as administrações distritais (NYLEN, 2014). Entre os programas que constituíam essas reformas se encontrava o OP, que acabou sendo implementado por Comiche no ano de 2008. O movimento de sua implementação acabou sendo executado de cima para baixo, já que partiu de uma iniciativa política advinda das lideranças locais (OLIVEIRA, 2013). Justamente nesse contexto o Banco Mundial se encontrava envolvido com atividades para a promoção do OP na África Subsaariana, como parte de sua agenda para a disseminação de melhores práticas no continente africano. As circunstâncias favoreceram para que Comiche participasse junto com sua equipe de uma série de conferências internacionais no intuito de adquirir conhecimento acerca das tecnologias do OP (NYLEN, 2014). Com isso, delegações da prefeitura de Maputo realizaram viagens de formação sobre orçamento participativo, inclusive para uma oficina de treinamento em Porto Alegre promovida pelo Banco Mundial, em 2006. As viagens de formação contribuem para a formulação das primeiras versões da metodologia operacional do OP de Maputo (OLIVEIRA, 2013).

A metodologia do OP adaptada para o município moçambicano resulta de um processo de formulação misto, envolvendo duas principais influências: a experiência pioneira de Porto Alegre e o modelo de planificação participativa de Dondo. O resultado desse experimento foi uma combinação de elementos externos que criou um modelo de OP híbrido (DIAS, 2015; JAMAL, 2017). O experimento de Maputo contou com duas iniciativas de orçamento participativo, as quais se sucederam nos anos de 2008 e 2010 (DIAS, 2015). No entanto, ressaltamos que o presente tópico não fará uma análise apurada dessas duas primeiras metodologias, visto que o seu processo de implementação se deu internamente sem que houvesse interferência direta do Banco Mundial. O que cabe destacar, como observa Dias (2015), é que ambas registraram fragilidades em sua operacionalização e, conseqüentemente, nos resultados alcançados. Essa debilidade levou o Banco, em parceria com as autoridades municipais, a realizar um diagnóstico do processo e a propor uma nova metodologia de OP para Maputo.

#### *O Banco Mundial entra em cena*

A partir das dificuldades apresentadas pelas duas primeiras versões do OP, o Banco deu início a um projeto para que a política não se tornasse um experimento natimorto na capital moçambicana. Assim, em 2010, o seu desenho institucional foi revisto contando o auxílio de

consultores externos do Banco para que retomasse suas atividades (OLIVEIRA, 2013). Em junho de 2011, o consultor Louis Helling e o especialista português em OP Nelson Dias foram designados pela Banco Mundial para apresentarem um novo projeto para o Presidente do município David Simango<sup>18</sup>.

Nylen (2014) mostra que após reuniões com representantes do gabinete de Simango, os consultores do Banco apresentaram a seguinte proposta: o Banco se responsabilizaria pela doação de assistência técnica e disponibilizaria os serviços de Dias como consultor em tempo integral, na condição das autoridades locais concordarem com os seguintes princípios básicos: (i) os participantes das reuniões de bairros deveriam discutir e decidir a respeito de microprojetos de forma concreta, ao invés de restringir áreas de necessidades prioritárias; (ii) os secretários de bairro, os vereadores e os chefes de quarteirão deveriam ser impedidos de continuar controlando os processos de tomada de decisão, sendo suas incumbências exclusivamente a organização das reuniões e a o auxílio na execução dos projetos; (iii) os grupos de monitoria deveriam ser eleitos entre os cidadãos participantes; (iv) os recursos para o OP teriam de estar incluídos no orçamento anual, além do orçamento ser financiado localmente e não depender de doadores externos (a proposta do Banco era de um orçamento anual do OP de 50 milhões de meticais ou US\$1.555.000); (v) o OP precisaria ser institucionalizado para evitar a mesma volatilidade de experimentos anteriores e se tornar efetivamente parte das atividades administrativas locais (NYLEN, 2014).

Na visão de Nylen (2014), essa terceira metodologia do OP patrocinada pelo Banco Mundial – que teve início em abril de 2012 – funcionou como uma espécie de “microprojeto” de OP, no qual a incorporação de orçamentos anuais no seu programa serviu como esforço para a reconstrução de procedimentos deliberativos em torno dos bairros. Ainda segundo o autor, a empreitada do Banco pode ser interpretada como uma forma de retirar o OP da influência partidária e das elites administrativas locais, ao promover meios de elevar a consciência participativa dos cidadãos nos assuntos públicos de seus respectivos bairros. Embora aqui não encontremos elementos que corroborem explicitamente a defesa de princípios de *good governance* por parte do Banco, Nylen (2014) entende que essas operações estariam ligadas a um modelo de boa governança administrativa. Isso porque, ao sondar posicionamentos dos representantes do Banco envolvidos nesse processo, o autor alega que os mesmos argumentavam que qualquer ação que pudesse ser realizada para romper com o monopólio da

---

<sup>18</sup> Nesse contexto, o cargo da prefeitura figurava no comando de David Simango, que havia vencido Eneas Comiche nas eleições do ano de 2008. Nylen (2014) observa que, embora Simango não tenha efetivamente se oposto à ideia do OP, ao mesmo tempo não demonstrava muito entusiasmo em apoiar um projeto idealizado pelo seu opositor.

tomada de decisão do partido/Estado seria benéfica para os cidadãos. O objetivo era profissionalizar (isto é, despartidarizar) a administração do OP em nome de uma “responsabilização” da governança local.

Simango eventualmente concordou com os termos postos pelo Banco, colocando como contraproposta a redução do orçamento requerido pela instituição em metade do valor, para refletir a realidade orçamentária da cidade – os 50 milhões de meticais estipulados seriam reduzidos à metade e representariam 1,7% do orçamento público total de Maputo. Ainda assim, no documento final o presidente assinalou o compromisso de que na medida em que as receitas municipais aumentassem, a parcela destinada ao OP aumentaria proporcionalmente (NYLEN, 2014). Esse tipo de idiossincrasia por parte de autoridades locais representa o que Wampler (2007) classifica como uma das limitações inerentes ao orçamento participativo: a dependência do gabinete municipal. Apesar das práticas do OP implicarem na admissão de setores da sociedade civil no processo de formulação de política, o dispositivo continua sendo uma política participativa fortemente dependente da vontade dos governantes (AVRITZER, 2008).

O argumento de Avritzer (2008) exposto acima nos remete à ideia de Wampler (2008) referida no capítulo 1 dessa monografia, de que defensores de políticas (nesse caso, o governo de Maputo) tendem a apoiar certos aspectos do OP, porém não na mesma medida que os empreendedores políticos. Por mais que esses defensores se mostrem propensos a experimentar as modalidades de gestão provenientes do OP, a sua adoção poderá simbolizar a reprodução de problemáticas de formas tradicionais de gestão pública (como clientelismo, cooptação política, etc.). Veremos no subtópico a seguir em medida essas dificuldades se manifestam na participação dos cidadãos nos mecanismos funcionais do OP de Maputo, bem como avaliaremos a sua capacidade de democratização participativa no âmbito sociedade civil.

#### *Participação dos cidadãos e horizontalização da tomada de decisões*

O início do ciclo das reuniões do OP de Maputo se dá no ano de 2012. Nylen (2014) constatou que nesse ano 2.706 cidadãos dos 16 bairros participaram das reuniões distritais, um número correspondente a uma porcentagem de 0,68% de uma população de 399.601 habitantes. No ano subsequente, registrou-se a participação de 3.446 participantes, o equivalente a 0,90% de uma sociedade civil composta por 383.936 cidadãos, em 2013. Tais números nos sugerem um baixo nível de adesão por parte da população maputense.

Também foi apurado que um número significativo de participantes não permanecia até o final das discussões. A título de exemplo, em 7 dos 16 bairros que aferiam dados numéricos durante a rodada de 2013, em média 54% chegou a votar, sendo a taxa mais alta no bairro de

Bagamoio (78%) e a mais baixa em Malhazine (39%). Em outros bairros adicionais, grupos de monitoria chegaram a apontar taxas de abstenção e quantidade de votos menores do que participantes presentes, ainda que sem oferecerem números concretos (NYLEN, 2014). Essas informações sugerem um contraste com as condições de adesão por parte da sociedade civil na cidade de Porto Alegre ao OP. Deve ser lembrado que o surgimento do Orçamento Participativo sempre esteve associado a condições particulares da capital gaúcha, como existência longínqua de uma forte tradição organizacional da sociedade civil e dos movimentos comunitários, que remonta a meados dos anos 1950 (BAIERLE, 1998; BAQUERO, 2000; AVRITZER, 2006). Além disso, Wampler (2008) nos lembra que atores na condição de adotantes formais que foram persuadidos a adotar o OP por uma organização internacional não necessariamente guarnecem um incentivo forte para delegar as atividades do dispositivo, resultando em pouco incentivo para a participação entre os cidadãos.

Concomitantemente, o fato de uma série de projetos ter emergido durante o ciclo de 2013 sugere uma transferência efetiva de soberania para os cidadãos participantes no contexto da terceira metodologia do OP de Maputo (NYLEN, 2014). Esse aspecto configura a metodologia patrocinada pelo Banco dentro da definição de Avritzer (2003), segundo a qual “o OP é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada na cessão da soberania por aquele que a detêm enquanto resultado de um processo representativo a nível local” (AVRITZER, 2003, p. 3).

Embora essa concessão de soberania possa ser observada tendo em vista a participação dos cidadãos maputenses nos encontros de bairros, um dos critérios de concessão de soberania apontado por Avritzer (2003) é deixado de lado: a universalidade participativa. Lembramos que a unidade em questão está inserida no cenário de um regime autoritário, sendo justamente esse elemento que torna Maputo um caso *sui generis* para os estudos sobre orçamento participativo, onde grande parte da literatura está filiada aos casos latino-americanos. Como é notado por Avritzer (2008), a capacidade democratizante das instituições participativas está intimamente atrelada ao contexto das OSCs e à presença de atores políticos capazes de apoiar processos participativos. No contexto moçambicano, a população possui como característica um forte laço de proximidade com líderes comunitários, religiosos e outras figuras influentes nas comunidades. Esse traço enfraquece o reconhecimento da sociedade civil sobre o papel das autarquias e debilita o compromisso dos cidadãos com a esfera pública (DIAS, 2015).

Essa particularidade da sociedade moçambicana se apresenta como um desafio especialmente para o caso do orçamento participativo em Maputo. De acordo com as constatações de Nylen (2014), a predominância de membros ou indivíduos ligados ao Frelimo

nas reuniões do OP era patente. Nas palavras de um administrador distrital entrevistado pelo autor, a maior parte dos participantes estava diretamente vinculada ao aparato administrativo do bairro, que por sua vez eram chefes de quarteirão ou secretários de bairro politicamente ativos e ligados ao Frelimo. Ou seja, o componente democratizante facilitado através da participação dos cidadãos se transformou num instrumento de manipulação partidária, e não num mecanismo de supervisão como preconizado pelo Banco Mundial.

Uma vez que as reuniões de bairros eram majoritariamente compostas por membros e apoiantes do Frelimo, o processo de horizontalização das decisões no âmbito municipal foi posto em xeque. Da mesma forma, Nylén (2014) aponta para a total ausência de OSCs ao longo dos processos relativos ao OP em Maputo. As únicas organizações da sociedade civil existentes ou eram extensões do partido Frelimo ou eram fundamentalmente orientadas para a prestação de serviços, em detrimento do seu papel de servirem como vozes para setores da sociedade. Essas diretrizes restritivas contrastam diametralmente com a ideia do OP concebido em Porto Alegre, cujo um dos princípios basilares aportava na ideia de que as reuniões seriam abertas para qualquer pessoa sem que houvesse nenhuma salvaguarda para associações ou movimentos existentes. Esses fundamentos estavam destinados a garantir a pluralidade de movimentos associativos, Organizações Não Governamentais (ONGs), comunidades eclesiais e partidas políticas ligados a lutas sociais (FEDOZZI, 2001). Nos termos de Baioicchi e Ganuza (2012), pode-se traçar uma distinção entre esse tipo de OP vigente em Maputo – sendo classificado pelos autores como um tipo de democracia associativa ou corporativista – e a experiência primogênita do Orçamento Participativo – de democracia direta.

No tocante à capacidade de implementação dos projetos, Nylén (2014) verificou que das 16 propostas de 2012 com previsão para finalização ao final do ano, apenas uma havia sido inaugurada, duas estavam dentro do prazo previsto, seis se encontravam em andamento mas atrasadas e sete estavam em fase de tramitação para serem executadas. Ao consultar membros dos grupos de monitoria – via de regra, todos membros da Frelimo –, aproximadamente metade demonstrava algum conhecimento da situação do projeto, enquanto a outra metade sequer detinha informações sobre o seu andamento. A morosidade e o vácuo de informações suficientes no que concerne aos projetos nos permite concluir, então, que as limitações do OP de Maputo se estendem também para um dos estágios mais cruciais do processo deliberativo, que é a sua fase de implementação. Não tendo total garantia de que terão infraestrutura básica para os problemas centrais de suas comunidades, os cidadãos são incapazes de exercer poder efetivo na tomada de decisões e permanecem reféns das elites partidárias locais.

## Considerações finais

Em parte das discussões sobre orçamento participativo, há uma crença disseminada de que um desenho metódico com o devido suporte técnico será condição suficiente para garantir uma mudança tangível no ambiente político e social, principalmente por fomentar um engajamento participativo na população. O estudo de caso trabalhado nessa monografia demonstra que essa afirmação é imprecisa. A terceira versão do OP de Maputo cancelada pelo Banco Mundial acabou sendo confinada às estruturas de poder dominadas pelo partido Frelimo. Não obstante as aspirações do Banco de adaptar um desenho de natureza inclusiva e voltado para uma governança responsável, fatores endógenos foram determinantes para derrubar essa tentativa por terra.

O caso analisado nos mostra que práticas de OP financiadas e implementadas de fora para dentro, sobretudo em circunstâncias nas quais há a forte presença de partidarização nos moldes autocráticos, sujeita tais experiências a uma condição de vulnerabilidade. Uma vez que o Banco Mundial é incapaz de exercer influência direta sobre aspectos políticos e sociais internos ao contexto, a força das elites partidárias e da administração municipal se sobressai, sendo mais determinante para a operacionalização do modelo.

Como resultado, depreendemos que a agenda política do Banco para o orçamento participativo se apresenta como uma fórmula restritiva. Do ponto de vista programático da instituição, o caso expõe que as práticas do orçamento participativo ligadas aos preceitos de *good governance* não necessariamente subvertem as antigas tradições clientelistas, fornecendo processos de formulação política mais abertos e transparentes. Ao contrário, no contexto de um regime autoritário como o moçambicano, políticas nesse sentido podem ser instrumentalizadas e fortalecer o aparelhamento administrativo em instâncias de contato direto com a população. Nesse caso, os espaços que idealmente seriam abertos para o debate público e que serviriam de ferramentas para a transformação social acabam se tornando mais uma esfera de domínio das lideranças locais e terreno fértil para a cooptação de novos apoiadores do regime. À vista disso, por mais que o OP se apresente como política democratizante e potencialmente capaz de alterar as relações entre Estado e sociedade, ainda se mostra como um desenho participativo altamente maleável às vontades políticas.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R. **Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil**. Boulder: Westview, 2000.

ALVES, M.; ALLEGRETTI, G. (In) stability, a key element to understand participatory budgeting: Discussing Portuguese cases. **Journal of Public Deliberation**, v. 8, n. 2, 2012.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, 2008.

\_\_\_\_\_. New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics, **International Journal of Urban and Regional Research**, Oxford, v. 30, n. 3, p. 623–637, Sep. 2006.

\_\_\_\_\_. O orçamento participativo e a Teoria Democrática: um balanço crítico. *In*: AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

BAIERLE, S. G. The explosion of experience: the emergence of a new ethical-political principle in popular movements in Porto Alegre, Brazil. *In*: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (eds.). **Cultures Of Politics/Politics Of Cultures: Re-Visioning Latin American Social Movements**. 1a. ed. Boulder, Colorado, EUA: Westview Press, 1988.

BALLA, S. Interstate Professional Associations and the Diffusion of Policy Innovations. **American Politics Research**, v. 29, n. 3, p. 221-245, 2001.

BANCO MUNDIAL. **Development in practice: governance—the World Bank’s experience**, Washington, DC: World Bank, 1994.

\_\_\_\_\_. **Empowering People By Transforming Institutions: Social Development in World Bank Operations**, 2005.

\_\_\_\_\_. **Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados**. Documento Resumen, Washington, DC: World Bank, 2011.

\_\_\_\_\_. **Municipal Development in Mozambique: Lessons from the First Decade**. Washington DC: World Bank, 2009.

\_\_\_\_\_. **Scaling-Up Social Accountability in World Bank Operations**. Washington, DC: World Bank, 2009.

\_\_\_\_\_. **World Bank-Civil Society Engagement: Review of Fiscal Years 2002–2004**. Washington, DC: World Bank, 2005.

\_\_\_\_\_. **World Development Report 1997: The State in a Changing World**, New York: Oxford University Press, 1997.

\_\_\_\_\_. **World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty**. New York, NY: Oxford University Press, 2001.

\_\_\_\_\_. **World Development Report 2002: Building Institutions for Markets**. New York, NY: Oxford University Press, 2002.

BAQUERO, M. **A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000.

BAYBECK, B.; BERRY, W.; SIEGEL, D. A Strategic Theory of Policy Diffusion via Intergovernmental Competition. **The Journal of Politics**, v. 73, n. 1, p. 232-247, 2011.

BELLO, W.; GUTTAL, S. The limits of reform: the Wolfensohn era at the World Bank. **Race & Class**, v. 47, n.3, p. 68-81, 2006.

BROAD, R. 'Knowledge management': a case study of the World Bank's research department. **Development in Practice**, V. 17, n. 4-5, p. 700-708, 2007.

CHAVEZ, D. The Watering Down of Participatory Budgeting and People Power in Porto Alegre, Brazil. **Participatory Learning and Action**. V. 58, p. 57-60, June 2008.

CLING, P. et al. La Banque mondiale, entre transformations et résilience. **Critique Internationale**, v. 4. n. 53, p. 43-65, 2011.

COÊLHO, D. B. Mecanismos políticos e institucionais da difusão de políticas. *In*: FARIA, C.; COÊLHO, D.; SILVA, S. (orgs.). **Difusão de Políticas Públicas**. São Bernardo do Campo: Editora UFABC, 2016.

DIAS, N. **Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide**. São Brás de Alportel, Portugal: In Loco Association, April 2015.

DEATON, A. et al. **An evaluation of World Bank research, 1998-2005**. Washington DC, Sept. 2006.

DEMMERS, J.; JILBERTO, A.; HOGENBOOM, B. Good governance and democracy in a world of neoliberal regimes. *In*: DEMMERS, J.; JILBERTO, A.; HOGENBOOM, B. (orgs.). **Good Governance in the Era of Global Neoliberalism: Conflict and depolitisation in Latin America, Eastern Europe, Asia and Africa**. London/New York: Routledge, 2004.

DOBBIN, F.; SIMMONS, B.; GARRETT, G. The global diffusion of public policies: social construction, coercion, competition, or learning? **Annual Review Sociology**, v. 33, p. 449-472, aug. 2007.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making. **Governance**, v. 1, n. 13, p. 5-24, 2000.

FARAH, M. Disseminação de Inovações e Políticas Públicas e Espaço Local. **Organização & Sociedade**, v. 15, n. 45, Abril/Junho 2008.

- FARIA, C. **Políticas Públicas e Relações Internacionais**. Brasília: ENAP, 2018
- FEDOZZI, L. **Orçamento participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1998.
- \_\_\_\_\_. Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 100, p. 93-105, jan-jun 2001.
- GANUZA, E.; BAIOCCHI, G. The power of ambiguity: how Participatory Budgeting travels the Globe. **Journal of Public Deliberation**, v. 8, n. 2, p. 1-12, 2012.
- GILBERT, C.; POWELL, A.; VINES, D. (1999). Positioning the World Bank. **The Economic Journal**, v.109, n. 459, p. 598-633, 1999.
- GIVAN, R.; ROBERTS, K.; SOULE, S. **The Diffusion of Social Movements: Actors, Mechanisms and Political Effects**. New York: Cambridge University Press, 2010.
- GOLDFRANK, B. The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting. **Journal of Public Deliberation**, v. 8, n. 2. 2012, p. 1-14.
- GRAY, V. Innovation in the States: A Diffusion Study. **American Political Science Review**, v. 67, p. 1174-1185, 1973.
- HERZ, M.; HOFFMAN, A. **Organizações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- HORTON, L. Is World Bank “Good Governance” Good for the Poor? Central American Experiences. **Comparative Sociology**, v. 11, p. 1-28, 2012.
- JAMAL, S. **The Role of participatory budgeting in promoting urban development in Mozambique**. 311 f., Human Rights in Contemporary Societies, Research Institute of Coimbra University. Universidade de Coimbra, Coimbra: Portugal, 2017.
- KARCH, A. **Democratic Laboratories: Policy Diffusion among the American States**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2007.
- KLINGER-VIDRA, R.; SCHLEIFEER, P. Convergence More or Less: Why Do Practices Vary as They Diffuse? **International Studies Review**, v. 16, p. 264-174, 2014.
- KRAMARZ, T.; MOMANI, B. The World Bank as Knowledge Bank: Analyzing the Limits of a Legitimate Global Knowledge Actor. **Review of Policy Research**, v. 30, n. 4, 2013.
- LEWIS, J. **Development Economics (DEC) Vice Presidency**. DEC Policy Review, 2008. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/JeffreyLewis.pdf>>. Acesso em 16/01/20.
- MEHTA, L. From darkness to light? Critical reflections on the world development report 1998/99. **Journal of Development Studies**, V. 36, p. 151–161, 1999.
- MINTROM, M. The State-Local Nexus in Policy Innovation Diffusion: The Case of School Choice. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 27, n. 3, p. 41-59, 1997.

NAÍM, M. Latin America: The Second Stage of Reform. *In*: DIAMOND, L; PLATTNER, M., (orgs.). **Economic Reform and Democracy**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995.

NAY, O. International Organisations and the Production of Hegemonic Knowledge. **Third World Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 210-231.

NGUENHA, E. **Governança Municipal Democrática em Moçambique**: Alguns Aspectos Importantes para o Desenho e Implementação de Modelos de Planificação e Orçamento Participativo. Maputo, Mocambique: IESE, 2009.

NYLEN, W. **O orçamento participativo num regime autoritário competitivo**: um estudo de caso (Maputo, Moçambique). 99 f., Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESI), Maputo: Moçambique, 2014.

PEREIRA, J., M., M. **O Banco Mundial como ator político intelectual e financeiro**: 1944-2008. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

POSNER, P. **State, Market, and Democracy**: The Constraint of Popular Participation. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

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

\_\_\_\_\_. **International Policy Diffusion and Participatory Budgeting**: Ambassadors of Participation, International Institutions and Transnational Networks. Osasco, São Paulo: Universidade Federal de São Paulo, 2017.

\_\_\_\_\_. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. **Opinião Pública** (UNICAMP. Impresso), v. 22, p. 1-31, 2016.

\_\_\_\_\_. O Brasil como exportador de Políticas Públicas: o caso da Difusão Internacional do Orçamento Participativo. *In*: FARIA, C.; COÊLHO, D.; SILVA, S. (orgs.). **Difusão de Políticas Públicas**. São Bernardo do Campo: Editora UFABC, 2016.

RENNÓ, L.; SOUZA, A. A metamorfose do Orçamento Participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 235-252, fev. 2012.

ROGERS, E. Categorizing adopters of agricultural practices. **Rural Sociology**, v. 23, p. 345-354, 1958.

SANTISO, C. Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality. **The Georgetown Public Policy Review**. V. 7, n. 1, p. 1-22, 2001.

ST. CLAIR, A. The World Bank as Transnational Expertised Institution. **Global Governance**, v. 12, n. 1, p. 77-95, January–March 2006.

STRANG, D. Adding social structure to diffusion models: An event history framework. **Sociological Methods and Research**, v. 19. n. 3, p. 324-353, 1991.

STRANG, D.; SOULE, S. "Diffusion in organizations and social movements: from hybrid corn to poison pills". **Annual Review of Sociology**, n. 24, p. 265-290, 1998.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; ALLEGRETTI, G. Participatory budgeting worldwide: updated version. **Dialog Global**. Study n° 25. Bonn: Engagement Global, 2013.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. **Les Budgets Participatifs en Europe**. Paris: Recherches, 2008.

THE WORLD BANK. **Development Economics**. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/about/unit/unit-dec>>. Acesso em: 16/01/20.

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 65-95, 2008.

\_\_\_\_\_. **Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation and Accountability**. University Park: Pennsylvania State University Press, 2007.

\_\_\_\_\_. The Spread and impact of Participatory Budgeting: Brazil, Peru, China, South Korea, and the Philippines. In: FARIA, C.; COÊLHO, D.; SILVA, S. (orgs.). **Difusão de Políticas Públicas**. São Bernardo do Campo: Editora UFABC, 2016.

WEISS, T. Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. **Third World Quarterly**, V. 21, N 5, p. 795–814, 2000.