



HAL
open science

Do ponto de virada à difusão massiva: mecanismos da internacionalização do Orçamento Participativo

Osmany Porto De Oliveira

► **To cite this version:**

Osmany Porto De Oliveira. Do ponto de virada à difusão massiva: mecanismos da internacionalização do Orçamento Participativo. VII Congresso de CEISAL: Memoria, presente y porvenir, Jun 2013, Porto, Portugal. halshs-00838696

HAL Id: halshs-00838696

<https://shs.hal.science/halshs-00838696>

Submitted on 26 Jun 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Comunicación presentada en el VII Congreso de CEISAL: Memoria, presente y porvenir. Porto (Portugal) 12-15 de junio de 2013. Simposio 8: Problemas de la consolidación democrática em América Latina: participación, rendición de cuentas y transparencia. Coordinadores: Alicia Gómez (Universidad de Guadalajara) y Yanina Welp (Universidad de Zurich).

Do ponto de virada à difusão massiva: mecanismos da internacionalização do Orçamento Participativo¹

Osmany Porto de Oliveira²

RESUMO

Este artigo explora uma faceta ainda obscura nos estudos sobre a democracia e a participação, que consiste na dimensão da circulação internacional. Como explicar a proliferação simultânea de dispositivos de governança participativa em diversos países? O artigo procura responder esta questão a partir de um estudo de caso sobre o Orçamento Participativo (OP). Este dispositivo originário de Porto Alegre no Brasil é significativo para entender a circulação internacional de ideias e tecnologias de governança participativa. Defende-se que a ação de um conjunto de indivíduos em interação constante com instituições internacionais, foi um elemento importante para introduzir o OP na agenda internacional. A partir deste momento de legitimação internacional, denominado *tipping-point*, muitos municípios passam a adotar o OP na América Latina, Europa e África, iniciando-se uma escalada para a sua disseminação massiva.

Palavras-chave: Difusão de Políticas Públicas, Orçamento Participativo, Instituições Internacionais, Democracia, América Latina.

ABSTRACT:

This article explores a facet that is still unclear on the studies about democracy and participation, which is the international diffusion dimension. How can we explain the simultaneous proliferation of participatory governance devices in different countries? This paper aims to provide answers for these general questions through the analysis of the case of Participatory Budgeting (PB). The device originally from Porto Alegre in Brazil is significant to understand the international flow of ideas and technologies of participatory governance. It is argued that the action of a set of individuals in constant interaction with international institutions, were important to set PB on the international agenda. From this moment of international legitimation, which is called tipping-point, several municipalities starts to adopt PB in Latin America, Europe and Africa, and an it starts an ascension for its massive dissemination.

¹ Este artigo recebeu o Prêmio Jovem Investigador no VII Congresso do CEISAL realizado entre os dias 12 e 15 de junho na Universidade Fernando Pessoa, na cidade do Porto, em Portugal. A apresentação do trabalho contou com o apoio da CAPES/PROEX. O artigo faz parte de uma pesquisa realizada no âmbito de uma tese de doutorado. O autor agradece à Yanina Welp, Alicia Gomez, ao Departamento de Ciência Política da USP, aos membros do Núcleo Democracia e Ação Coletiva do Cebrap e à Lya Porto.

² É doutorando em no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo e no Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine da Université de la Sorbonne Nouvelle. Contato: osmanyporto@gmail.com.

Keywords: Policy Diffusion, Participatory Budgeting, International Institutions, Democracy, Latin America.

Introdução

Quando em Davos na Suíça, no ano de 2001, ocorria o Fórum Econômico Mundial, evento criado em 1972, do outro lado do Atlântico surgia um contra-movimento. Era uma expressão oposta, manifestação da sociedade civil internacional. Ao sul do Brasil acontecia o Primeiro Fórum Social Mundial (FSM). Os olhos do mundo se dividiram entre Davos e Porto Alegre. Este foi um primeiro passo para a capital gaúcha entrar no mapa mundi. Ali se reuniram mais de 20.000 pessoas. Manifestava-se internacionalmente a prova de que um outro mundo era possível, com uma sociedade mais justa, inclusiva e democrática. A experiência de governança participativa de Porto Alegre, o Orçamento Participativo (OP), parecia revelar, simplesmente, que uma "utopia havia se tornado realidade".

Implementado inicialmente no final dos anos 1980 pelo Partido dos Trabalhadores na cidade de Porto Alegre, o OP é uma política destinada a incluir os cidadãos no debate orçamentário, que ao longo de um ciclo anual se reúnem para decidir, em diferentes etapas, o destino dos investimentos do município. Premiada pela UN-Habitat em 1996, o OP passou a receber progressivamente maior atenção, sobretudo após a sucessão dos primeiros FSMs, quando foi reconhecido internacionalmente. O OP entra na agenda de organizações internacionais, como a ONU, o Banco Mundial e a União Europeia, que estimularam transferências do OP. Agências de cooperação internacional financiam diretamente projetos de OP, sobretudo na África Subsaariana (Porto de Oliveira: no prelo).

A partir do FSM ocorre um crescimento vertiginoso das experiências ao redor do mundo, transbordando da América Latina e Europa, para a África e Ásia. E mais: em tempos recentes os OPs ancoraram, também, em Chicago e Nova Iorque, nos Estados Unidos. Em 2012 foram contados aproximadamente 1500 casos distribuídos em todo o mundo (Sintomer, Herzberg, Allegretti, 2010). Por quê ocorre a difusão do OP? Quando este fenômeno se torna massivo? De que forma o OP se espalha ao redor do planeta?

O presente artigo procura contribuir com este debate. O estudo apresentado se concentra na análise do movimento interativo que se estabelece entre indivíduos e instituições internacionais. O argumento central é de que o FSM configura-se como um

“ponto de virada” (do inglês *tipping-point*), ou seja, um momento a partir do qual, assim como é definido pela literatura, uma massa crítica de atores relevantes passa a adotar uma política pública, norma, tecnologia, etc. (Finnemore e Sikkink 1998: 895). Defende-se ainda que a circulação de indivíduos em diversas instituições é decisiva para que o OP entre na agenda internacional. As adoções do OP seguem uma dinâmica que se assemelha metaforicamente à de uma cascata. As experiências transbordam e escorrem volumosamente sobre instituições, países e coletividades territoriais.

A estratégia metodológica desta pesquisa é qualitativa, envolve missões de campo para coleta de dados *in loco*, observação participante em eventos internacionais³ e a realização de entrevistas e análise de documentos oficiais.⁴ A técnica utilizada para analisar o fenômeno foi a do rastreamento do processo,⁵ que tem por objetivo identificar as cadeias de caminhos que levam a um determinado resultado, por meio de sua reconstrução histórica (George e Bennett 2005: 215).

Ao longo do processo foram identificados eventos e atores que contribuíram para que o OP se proliferasse em escala global, sobretudo numa dinâmica que tem início em relações estabelecidas na América Latina, que se estendem, num segundo momento, à Europa e, em seguida, à África Subsaariana. Nos vinte e quatro anos que se passaram desde o início da experiência de Porto Alegre uma pleora de atores esteve envolvida no processo de circulação desta política de governança participativa. Neste artigo não se pretende dar conta da ampla diversidade de participantes deste movimento, mas simplesmente apresentar um conjunto de relações representativas de um movimento que permeia o processo de circulação internacional do OP. O artigo está dividido em duas partes. A primeira seção apresenta o movimento que foi denominado “ponto de virada” ao passo que a segunda trata do papel de três instituições internacionais que atuam na difusão massiva, a ONU, a União Europeia e o Banco Mundial.

³ Foram acompanhados os eventos do Observatório Internacional da Democracia Participativa, em 2008, em Nanterre (França), o Fórum Social Mundial, em 2009, em Belém (Brasil), o Metropolis, em 2011, em Porto Alegre e o Africités, em 2012, em Dacar (Senegal).

⁴ Os argumentos defendidos se fundamentam em mais de cem entrevistas, realizadas entre 2007 e 2013 em: Johannesburgo (África do Sul), Belém, Belo Horizonte, Guarulhos, Porto Alegre, São Paulo e Recife (Brasil); Quito e Cotacachi (Equador); Madrid e Barcelona (Espanha); Washington (Estados Unidos); Paris e Saint-Denis (França); Maputo (Moçambique); Dacar (Senegal). Somente serão listadas as entrevistas citadas e os detalhes sobre os entrevistados encontram-se ao final do artigo.

⁵ Do inglês *process-tracing*.

I. O ponto de virada e a institucionalização do OP de Porto Alegre

A ação de um grupo de indivíduos ao longo dos anos 1990 foi decisiva para que o OP adquirisse progressivamente maior prestígio internacional. Os indivíduos deste grupo, composto por autoridades locais, quadros de instituições internacionais, acadêmicos e jornalistas, atuaram como “Embaixadores do Orçamento Participativo” (Porto de Oliveira: 2012), mostrando o OP para o mundo e fazendo desta política a marca da cidade de Porto Alegre. O OP se tornou a vitrine do município e, ademais, constituiu um elemento distintivo do PT, que na capital gaúcha, que conservou-se no poder ininterruptamente das eleições de 1988 às de 2004. O PT ganhou importantes prefeituras na década de 1990 e os OPs se disseminaram em diversos municípios Brasil afora.

A ação sucessiva dos prefeitos que governaram Porto Alegre de 1989 a 2004 foi decisiva para potencializar as relações externas da cidade. O investimento nas relações internacionais já estava presente desde a criação da Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos e Cooperação Internacional (SECAR) em 1993, por Tarso Genro. Foram investidos recursos e mobilizados parceiros externos para construir redes — como o Mercocidades em 1995 — e realizar eventos importantes — como o Seminário Internacional da democracia Participativa em 1999 — na capital gaúcha. A cidade compôs então sua marca distintiva com um binômio: OP e FSM.

O FSM se consagrou como uma manifestação nova. Porto Alegre se torna a esperança de “um outro mundo possível”, mais democrático, mais inclusivo e com mais justiça social. O Fórum conseguiu reunir muitas organizações, indivíduos e movimentos sociais do mundo todo. Em geral, o FSM é um grande espaço de *networking* para as ONGs e movimentos sociais. O porte do evento e sua dimensão internacional fizeram com que, por um lado, muitas delegações estrangeiras visitassem e conhecessem o OP *in loco*. Por outro lado, especialistas de Porto Alegre viajavam pelo mundo inteiro apresentando o OP ou oferecendo *workshops*, como já ocorria desde meados dos anos 1990.⁶

Ademais, Porto Alegre estava presente na mídia durante o FSM, a qual não podia deixar de tratar gestão participativa do município com o OP. A Folha de São Paulo, *El País* e *Le Monde Diplomatique* publicaram sobre o FSM. Isso despertou o interesse do mundo pelo OP. À medida que os FSM ocorriam, o OP atraía e absorvia cada vez mais interessados. Este

⁶ Entrevista com Raul Pont.

movimento contribuiu para aumentar o número de transferências e ampliar o alcance da visibilidade internacional ao OP.⁷

A partir do FSM ocorre um incremento significativo nas experiências do OP. É possível afirmar que o FSM constituiu um “ponto de virada” que significa na literatura, um momento em que uma massa crítica de atores passa a adotar o OP. É preciso insistir no fato de que o ponto de virada não está localizado no primeiro FSM, mas trata-se de um breve processo que se instaura com a sucessão, pelo menos, dos primeiros três eventos (2001, 2002, 2003), que correspondem às edições que foram realizadas em Porto Alegre.

Quadro 1: Macro Processo de Circulação Internacional

	Processo			
Período	1989	1990-2000	2001-2003	2003-2012
Evento	Gênese (Porto Alegre)	Legitimação	Ponto de Virada	Difusão Massiva

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

Quadro 2: Expansão dos OPs por região entre 2000-2013

Região	Anos de referência 2000 □ 2003	Anos de referência 2008 □ 2012
OP no Brasil	120	201
OP na América Latina e Caribe	200	920
OP na Europa	20	296
OP na África	3	162

Fonte: Cabannes 2006; Porto de Oliveira, no prelo; Wampler 2008; Sintomer, Harzberg e Allegreti 2010.⁸

⁷ Entrevista com Eduardo Mancuso.

⁸ O quadro é ilustrativo, pois ainda não existe um censo global do OP. As estimativas são aproximativas e foram

Há a partir do FSM um "ponto de virada" em que o OP passa a se disseminar massivamente ao redor do planeta. Uma vez que o Orçamento Participativo fora lançado para o mundo, não era mais possível ter controle sobre seu devir. As variações nos dias atuais são inúmeras. Em 2013 o OP pode ser considerado como um dispositivo polimorfo, levado a cabo por instituições de diversas ideias ao longo do espectro político. Além disso surgem inovações no que diz respeito à tecnologia do OP. Se o FSM serve como um ponto de referência para a proliferação em escala do OP ao mundo, as organizações internacionais são fundamentais para legitimar esta política de governança participativa, produzir material técnico e acelerar a disseminação regional.

II. O transbordamento: as organizações internacionais e a difusão massiva

A Organização das Nações Unidas e a circulação do OP na América Latina

A Organização das Nações Unidas é a instituição internacional que há mais tempo está implicada no processo de circulação do OP. As formas de operação da ONU na promoção do OP são diversas, mas está concentrada na Agência para Assentamentos Humanos, a UN-Habitat. A entrada do OP na ONU ocorreu em 1996 na segunda conferência para assentamentos humanos, Habitat II em Istambul, na Turquia, quando a instituição conferiu a Porto Alegre a distinção de "Boa Prática". A "chancela" da ONU tem peso na legitimação internacional do OP.

O OP para a ONU é uma política idônea a promover os Objetivos do Milênio, aprimorar a gestão pública nas coletividades locais e lutar contra a pobreza. Entre o final dos anos 1980 e o início dos anos 1990, a ONU idealiza duas frentes de ação para aprimorar a administração pública local. Da sede das Nações Unidas em Nairóbi, no Quênia, forjou-se a ideia de selecionar um conjunto de práticas que pudessem servir de farol ou fonte de inspiração para a gestão das coletividades territoriais. A ONU-Habitat passou então a buscar políticas municipais bem sucedidas ao redor do planeta, avaliá-las e laurear algumas destas como boas práticas.⁹

Outra frente de ação da ONU-Habitat foram os Programas de Gestão Urbana (PGU),

coletadas a partir de diversas fontes secundárias na literatura acadêmica e técnica.

⁹ Entrevista com Alberto Paranhos.

instituídos em 1986. A proposta organizacional dos PGUs era criar um programa global para políticas urbanas, com escritórios descentralizados regionais nos diversos continentes. O Programa de Gestão Urbana para a América Latina e Caribe (PGU-ALC) foi instalado em Quito, no Equador, que havia recebido na época uma distinção por suas políticas de conservação do patrimônio histórico.

A coordenação foi exercida durante seus anos de operação por Yves Cabannes, cuja presença se revelou importante por sua capacidade de articulação transnacional, conhecimento do campo na América Latina e compreensão das instituições na Europa. A ação de Yves Cabannes não se dá somente no âmbito da ONU, mas se estende também ao programa URB-AL, e na construção de redes transnacionais. O PGU-ALC foi mantido em atividade em Quito até 2004.

O PGU-ALC sediado no Equador serviu como um grande catalisador regional da experiência, no sentido de que acelerou o processo de difusão na América Latina. A ONU foi uma instituição legitimadora do OP e contribuiu para sua disseminação de forma direta por pelo menos dois canais: a produção de conhecimento e o estímulo às transferências por meio de assistência técnica e encontros internacionais. Com efeito, o PGU-ALC produziu extensa literatura técnica sobre o OP, pois ao longo dos anos passou a sistematizar as experiências, as dificuldades encontradas em diversos campos e as melhores soluções para os problemas relativos à implementação do OP. As orientações que marcaram o trabalho do PGU foram diversas: os objetivos do milênio, as questões mais perguntadas sobre o OP e manuais.

Em 2000, o PGU promoveu com outros parceiros, na cidade de Villa El Salvador, no Peru, o "I Encontro Internacional do Orçamento Participativo", que contou com a presença de representantes dos municípios de Porto Alegre e Santo André (Brasil), Montevidéo (Uruguai) e Guayana (Venezuela). Foi um movimento para lançar a circulação do OP nos Andes. A organização de encontros internacionais sobre OP constituiu uma prática que se tornou frequente, aumentando a partir dos anos 2000. A presença do PGU-ALC fez com que surgisse nos Andes, entre o Equador e o Peru, um polo de irradiação do OP. As experiências peruanas em Ilo e Villa El Salvador, bem como as equatorianas em Cotacachi e Cuenca, foram inovadoras e ganharam o mundo.¹⁰

As ações do PGU se entrelaçam com as de outras instituições internacionais, como o Banco Mundial, agências de cooperação internacional de Estados e a União Europeia. A ação do PGU, combinada à força das experiências latino-americanas e às energias mobilizadas por

¹⁰ Entrevista com Jaime Vásquez.

um conjunto de prefeitos motivados a participar ativamente de congressos internacionais, contribuíram para fazer da América latina um polo irradiador do OP, que conquistou a Europa.

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

Em 1995 foi lançada a primeira fase do programa URB-AL da União Europeia. Um projeto ambicioso e pioneiro de cooperação descentralizada, cujo objetivo era aproximar as cidades europeias e latino-americanas. O propósito subjacente ao programa era estimular o intercâmbio de conhecimento técnico em matéria de administração urbana entre os municípios, de modo a melhorar a vida dos cidadãos e estabelecer "boas práticas" de governança local. O URB-AL é um interlúdio entre a cooperação da América Latina e a África em matéria de OP.

O programa operou em diferentes fases compostas por ciclos de cerca de quatro ou cinco anos de duração cada, em que os projetos são co-financiados entre os municípios participantes e a União Europeia, sendo esta a instituição que fornecia maior parte dos subsídios. As cidades não são as únicas aptas a participar dos projetos, mas ONGs, universidades, consultores e o setor privado também participaram como sócios das redes. O programa foi se desenvolvendo gradualmente.

Na segunda-fase do Programa URB-AL foi designada uma rede denominada "Financiamento Local e Orçamento Participativo", a rede número 9. As redes temáticas tinham um piloto da rede, isto é, a cidade que apresentava o projeto, que no caso da rede-9, foi Porto Alegre. Em seguida, uma vez aprovado o projeto, as redes podiam criar sub-redes, de modo a trabalhar com "Projetos Comuns". Neste sentido, cidades com questões semelhantes podiam trabalhar juntas. O período do Programa URB-AL é um momento de impacto, são 15 projetos e um fundo de cerca de 15 milhões de dólares.¹¹ O Programa se entrelaça aqui com a rede tecida por meio do PGU-ALC. Yves Cabannes fora consultor para a Rede-9 e um dos autores do Documento de Base, relatório central do projeto. A rede foi aproveitada para expandir o OP com pequenos projetos, serviu para o financiamento de projetos de OP temático e para a realização de estudos de caso.

O Programa URB-AL teve êxito em fortalecer as experiências em termos técnicos,

¹¹ Entrevista com Yves Cabannes.

transferir conhecimento e estabelecer redes mais fortes, além de criar uma sinergia peculiar ao longo dos cinco anos de projeto. O programa aconteceu numa dinâmica de intercâmbio entre Europa e América Latina. Ademais, as prefeituras pequenas, com orçamentos restritos, puderam obter recursos para investir em suas áreas específicas de participação, como foi o caso de Cotacachi, que desenvolveu um projeto sobre o OP em municípios multiétnicos e pluriculturais. A dimensão territorial no OP, uma das fortes características do OP em Belo Horizonte, deu origem à rede temática intitulada "Instrumentos de articulação entre planejamento territorial e Orçamento Participativo" (URBAL 2007).¹²

O PGU-ALC cessa suas atividades em 2004. A partir deste momento o Centro Internacional de Gestão Urbana (CIGU), uma ONG sediada em Quito, coordenada por Jaime Vásconez, dá continuidade à ação com o OP e contribui para a disseminação deste dispositivo. A atividade do CIGU também é importante na produção de material para a África e na participação em projetos de cooperação. A Rede-9 do programa URB-AL foi, durante cinco anos, uma ponte central para a conexão de cidades envolvidas com o OP. O programa da União Europeia constitui um mecanismo que estimula conexões transnacionais entre municípios, autoridades locais, ONGs e especialistas da América Latina e Europa.

As transferências adquiriram maior força com o programa URB-AL. A passagem por um programa da União Europeia contribuiu para conferir mais legitimidade ao OP. O URB-AL teve desdobramentos importantes, pois contribuiu para a formação de redes, como o Observatório Internacional da Democracia Participativa e a Rede Brasileira de Orçamentos Participativos.

Em seguida ao diálogo entre América Latina e Europa em torno do OP, surge uma nova etapa no processo de circulação do dispositivo de governança participativa, em que as experiências na África passam a se proliferar. O diálogo se amplia, uma vez que, da sede do Banco Mundial em Washington, são criados projetos pilotos de OP para municípios de países em desenvolvimento, muitos destes numa dinâmica de cooperação Sul-Sul, entre América Latina e África Subsaariana, onde o OP ainda estava sendo semeado.

¹² Neste projeto comum, seis atores estiveram implicados como participantes: o Município de Belo Horizonte (Brasil) como coordenador; o Ayuntamiento de Córdoba (Espanha), o Comune di Ariccia, (Itália), o Município de Bella Vista, (Argentina), a Prefeitura Municipal de Guarulhos, (Brasil) ; o CIGU (Equador) esteve como membro externo.

O Banco Mundial e a promoção da cooperação Sul-Sul

Em outubro de 1996 ocorreu uma conferência em Washington, na qual foram apresentadas e discutidas vinte experiências de cooperação entre sociedade civil e governo na América Latina. A cidade de Porto Alegre obteve destaque e foi considerada como uma das experiências com maior potencial de impacto na sociedade. Este foi o primeiro registro encontrado a respeito do reconhecimento do OP pelo Banco Mundial (Navarro, Z.: s/d). Nos dias atuais o Banco Mundial tem diversos projetos envolvendo o OP no Setor de Desenvolvimento Social, bem como no Instituto do Banco Mundial ou na Associação Internacional para o Desenvolvimento.

Em diversos relatórios da instituição, que vem sendo publicados desde o ano 2000 pelo menos, recomenda-se a implementação do OP, em casos particulares, como para o município de Maputo (World Bank, 2009) ou, em geral, como no *World Development Report* (World Bank, 2001). As ideias e interesses que compõem os traços da ação do Banco Mundial na promoção do OP se borram entre suas múltiplas agendas, agências e quadros. Essencialmente, "para o Banco Mundial o OP é um instrumento para melhorar as instituições locais e está associado a princípios como o da "boa governança", transparência, "empoderamento" e controle social" (Shah 2007).¹³ Trata-se de uma política idônea a contribuir nos processos de descentralização de recursos.¹⁴ A instituição tem projetos com o OP em diversos países da Bósnia à República Dominicana, passando pela África Subsaariana.

No continente africano, existem ações orientadas para o desenvolvimento do OP em países como: Camarões, Madagascar, Moçambique e República Democrática do Congo. A partir de meados dos anos 2000, um conjunto de ações do Banco Mundial passaram a incentivar a cooperação entre América Latina e África numa dinâmica de intercâmbio de experiências. Do Instituto do Banco Mundial, dois quadros, em particular, estiveram envolvidos neste movimento. André Herzog e Tiago Peixoto, ambos haviam sido consultores em projetos associados às Redes do programa URB-AL e se tornaram especialistas em políticas de governança participativa.¹⁵ A realização de encontros, publicação de relatórios e videoconferências foram atividades que fomentaram o diálogo interregional. O CIGU, do Equador, desempenhou um importante papel na capacitação de ONGs e na formação de

¹³ Traduzido do original em inglês pelo autor.

¹⁴ Entrevista realizada com Sarah Keener.

¹⁵ As Redes n. 3, 9 e 10.

quadros na África Subsaariana em matéria de OP.¹⁶

Em 2008, um evento ocorrido em Durban tornou-se emblemático ao reunir experiências e especialistas de diversas regiões do mundo, cristalizando estas conexões transnacionais, outrora inusitadas, entre a América Latina e África. O encontro foi organizado pelo Municipal Development Partnership for Eastern and Southern Africa (MDP-ESA), ONG baseada no Zimbábue, com apoio do Banco Mundial e outras instituições financiadoras, em Durban em 2008 na África do Sul. Nesta ocasião surge um projeto piloto de transferência de direta de conhecimento em matéria de OP para estimular as experiências no continente africano, intitulado "Incentivo à cooperação entre África e América Latina" envolvendo países das duas regiões (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2009).¹⁷ Entre os diversos produtos foi criado o "Guia passo-a-passo do Orçamento Participativo" um manual destinado a facilitar a transferência do OP para a África.¹⁸

O Banco Mundial, assim como as outras instituições internacionais contribuiu com a legitimação do OP. Surgiu uma nova etapa na difusão global deste dispositivo. Neste momento já se pode beneficiar do acúmulo de conhecimento consolidado, após os primeiros programas da ONU e da União Europeia, e de um amplo grupo de especialistas no assunto distribuídos ao redor do planeta. Mais: as ações do Banco Mundial deslocam o eixo até então seguido de cooperação em matéria de transferência de ideias e tecnologias de OP. As relações que antes moviam-se do Sul ao Norte, passam à se dirigir do Sul ao Sul, expandindo os horizontes do OP e criando novas conexões transnacionais.

Conclusão

Este artigo teve o objetivo de mostrar a interação entre indivíduos e instituições internacionais num ponto crucial da circulação do OP: a transição do momento em que o dispositivo passa da busca de legitimidade internacional para sua difusão massiva. O OP segue entre os primeiros anos da década de 2000 um movimento que se assemelha ao de uma cascata. No complexo processo de circulação internacional do OP foram selecionados um conjunto de eventos, indivíduos e instituições, cuja ação é representativa de uma dinâmica

¹⁶ Entrevista realizada com André Herzog.

¹⁷ Estavam envolvidos: na África, o Zimbábue, Gana, Moçambique, Camarões, Malauí, África do Sul, Senegal, Madagascar, Ruanda e Uganda; na América Latina, o Equador, Peru e Brasil.

¹⁸ O manual técnico foi desenvolvido a partir da experiência da capital de Minas Gerais, com apoio da Rede Brasileira de Orçamento Participativo.

que permeia todo o processo.

O dispositivo que surge em Porto Alegre, no Brasil, no final dos anos 1980 passa por um momento de reconhecimento internacional, que é alcançado com a sucessão dos primeiros FSMs. A "chancela" de organizações internacionais foi importante para conferir legitimação o OP e estimular a disseminação em escala global. As instituições internacionais também fomentaram as transferências, que seguiram direções diversas, entre América Latina e Europa e entre a primeira região e a África Subsaariana. A ação individual foi um fator onipresente e importante para que a difusão tivesse êxito. Há um conjunto de indivíduos que se especializaram em matéria de OP e continuam promovendo o dispositivo em todos os espaços em que atuam, sejam estas organizações internacionais ou redes informais ou, ainda, na academia.

Analisar as relações entre indivíduos e instituições com profundidade revela os bastidores de um processo transnacional complexo, que caracteriza a ação política e produz efeitos nas sociedades contemporâneas. Importantes cidades nos Estados Unidos, como Nova Iorque e Chicago, e no Canadá implementaram o OP recentemente, integrando a América do Norte no processo de difusão. Entra-se numa nova etapa na circulação dos OPs, cujos efeitos internacionais de seu devir serão revelados num futuro próximo.

Referências Bibliográficas

- AVRITZER, L., VAZ, A. C. N. (2009). "Guia passo-a-passo do Orçamento Participativo" Relatório de Consultoria. Belo Horizonte.
- CABANNES, Yves (2006): "Les budgets participatifs en Amérique latine : de Porto Alegre à l'Amérique Centrale, en passant par la zone andine, tendances, défis et limites" En: *Mouvements*, N° 47/48, pp.128-138.
- FINNEMORE, Martha, SIKKINK, Kathryn. (1998): "International Norm Dynamics and Political Change" En: *International Organization*, Vol. 52, No. 4, pp. 887-917.
- GEORGE, Alexander. e BENNETT, Andrew. (2005): *Case Studies And Theory Development in the Social Sciences*. Massachussets: MIT Press.
- MARX, V. (2008): *Las Ciudades como Actores Políticos en las Relaciones Internacionales*. Thèse de Doctorat. Universidad Autónoma de Barcelona : Barcelona.
- NAVARRO, Z. (s/d). Relatório: Seminário Internacional sobre o "Orçamento Participativo"

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany (2010): *Le transfert d'un modèle de démocratie participative: Paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis*. Paris: IHEAL/CREDA. Paris.

_____. (No prelo): As dinâmicas da difusão do Orçamento Participativo na África subsaariana: de Dacar ao Maputo. □25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo □ Dinâmicas, Modelos e Impactos□ Nelson Dias. (Coord). Lisboa: Associação In Loco.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE (2007): Instrumentos de articulação entre planejamento territorial e Orçamento Participativo: URBAL: R09-A06-04. Belo Horizonte: URBAL.

SINTOMER, Y. HARZBERG, C. ALLEGRETTI, G. (2010): *Learning From the South: Participatory Budgeting Worldwide □ an Invitation to Global Cooperation*. Capacity Building International. Alemanha.

SHAH, A. (Ed.).(2007). *Participatory Budgeting*. World Bank. Washington.

WORLD BANK (2000): *Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000*. Oxford: Oxford University Press.

WORLD BANK (2009): *Municipal Development in Mozambique: Lessons from the First Decade*. Volume I: Synthesis Report: Washington.

Entrevistas Citadas

Alberto Paranhos, Ex-Coordenador da UN-Habitat na América Latina, videoconferência, 2012.

André Herzog, □Senior Urban Specialist□do Instituto do Banco Mundial, Washington, 2013.

Eduardo Mancuso, Ex-Secretário de Relações Internacionais da Prefeitura de Porto Alegre, Porto Alegre, 2011.

Jaime Vásconez, Ex-Coordenador CIGU, Quito, 2012.

Raul Pont, Ex-Prefeito de Porto Alegre, Porto Alegre, 2011.

Sarah Keener, Senior Social Development Specialist, Banco Mundial, realizada em Washington, 2013.

Yves Cabannes, Ex-Coordenador do PGU-ALC, Dacar, 2012.