
Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo

Recommending Public Policies: a case study on the World Bank and participatory budgeting

Matheus Leite¹ 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2022v7n1.60018]

Recebido em: 30/06/2021

Aprovado em: 15/03/2022

Resumo: A concepção do Orçamento Participativo (OP) na cidade de Porto Alegre, em 1989, demarca o surgimento de uma política de participação a nível local que desponta como prática inovadora. O sucesso do OP chama a atenção de organizações internacionais (OIs), que executam o seu rastreamento e, sucessivamente, impulsionam o seu fenômeno de difusão internacional. Contudo, quais fatores seriam responsáveis pela metodologia final do OP após sua implementação numa localidade? 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 (Moçambique). Verificamos a metodologia resultante do processo de transferência para deduzir quais mecanismos são decisivos para a sua operacionalização. Argumentamos que fatores endógenos à unidade são determinantes para o tipo de operacionalização que o OP irá assumir.

Palavras-chave: Organizações Internacionais; Banco Mundial; Orçamento Participativo.

Abstract: The conception of the Participatory Budgeting (PB) in the city of Porto Alegre, in 1989, marks the emergence of a participation policy at the local level that emerges as an innovative practice. The success of PB draws the attention of international organizations (IOs), which carry out its tracking and, successively, boost its phenomenon of international diffusion. However, what factors would be responsible for the PB methodology after its implementation in a location? 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 verified the methodology resulting from the transfer

¹ Universidade Federal de Sergipe (UFS). E-mail: matheussleite95@gmail.com.

process to deduce which mechanisms are decisive for its operationalization. We argue that endogenous factors within our unit are determinants for the type of operationalization that PB will assume.

Keywords: International Organizations; World Bank; Participatory Budgeting.

1. Introdução

As organizações internacionais (OIs) estão frequentemente envolvidas no rastreamento de políticas implementadas por autoridades nacionais e locais. Por meio da verificação e avaliação de programas, essas organizações influenciam os formuladores de políticas diretamente, através do patrocínio de políticas e empréstimos condicionados, e indiretamente, com a realização de conferências e divulgação de relatórios oficiais (Dolowitz e Marsh, 2000). A posição que as OIs ocupam na seara internacional as permite analisar cientificamente questões políticas e identificar as inovações mais eficazes para problemas de ordem doméstica dos países (Nakamoto, Nomura e Ikeda, 2021).

Essas práticas passaram a se situar no bojo das organizações internacionais especialmente durante a década de 1990, período em que as OIs se engajam na esteira das políticas sociais (Faria, 2018). No mesmo período, o princípio da participação social nos processos de deliberação de políticas públicas em escala local passa a ser aclamado por atores nacionais e internacionais (Milani, 2008). Em meio a esse debate, a invenção do Orçamento Participativo (OP) na cidade de Porto Alegre, em 1989, atrai a atenção de atores internacionais inquiridos pelas práticas de participação instituídas na cidade (Avritzer, 2008). Organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial, passam a se engajar no processo de difusão dessa política, promovendo o OP por meio da publicação de manuais e auxiliando o desenvolvimento de experiências em outras localidades pelo mundo (Oliveira, 2016).

Quando se fala no fenômeno da difusão de políticas, a literatura tende a tratar suas práticas enquanto uma série de processos, concentrando esforços em entender como as inovações políticas são disseminadas e a partir de quais estruturas elas circulam. Esses estudos, no entanto, não se preocupam em examinar se há evidência de eficácia de uma política após ser implementada numa localidade adotante (Dobbin, Simmons e Garret, 2007). Já as análises a respeito dos processos de transferência de políticas procuram examinar o que ocorre ao longo desse processo, como o nível de convergência que uma política obteve e o seu grau de variabilidade (Marsh e Sharman, 2009). Tendo em vista esses diferentes escopos de abordagem e preocupados em contribuir com as análises de

Leite. *Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo*

transferência política, somos acometidos pela seguinte pergunta: quais fatores são determinantes para a metodologia final do OP transferido por uma OI? Em meio às dinâmicas do processo de transferência de uma política até sua fase de implementação, quais mecanismos são decisivos para definir o produto final dessa política pública?

Realizamos um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo, analisando a atuação da instituição para a difusão internacional do dispositivo e, em seguida, avaliando o processo de transferência chancelado pelo Banco para o município de Maputo, em Moçambique. Desse modo, buscamos analisar mecanismos causais responsáveis pela operacionalidade do modelo implantado na unidade de análise. Nosso argumento é que fatores endógenos à localidade são sobrepujantes para definir o modelo de OP num processo de transferência de política, mesmo que amparado nas recomendações técnicas de uma OI. Contudo, pela natureza metodológica da pesquisa, não buscamos transpassar os limites dessa investigação e generalizar essa hipótese para outros casos de transferência. Valemo-nos do método de estudo de caso no intuito de usar teorias (difusão e transferência de políticas) para entender o fenômeno de troca de informações entre uma OI e uma municipalidade e os resultados decorrentes dessas práticas.

Postas essas colocações, o artigo está disposto da seguinte forma: a seguir, reservamos um tópico para apurar o estado do debate acerca dos processos de difusão e o papel das organizações internacionais, bem como o que diz a literatura sobre a transferência de políticas em nível local. Por conseguinte, explanamos os pressupostos do estudo de caso para situar a importância do método na nossa investigação empírica. Por fim, avaliamos as ações do Banco Mundial para a promoção do OP e a metodologia do programa implementada na cidade de Maputo. As conclusões encerram este trabalho.

2. Difusão e transferência de políticas públicas

No presente tópico, resumimos alguns pontos do estado das discussões relativas a processos de difusão e transferência de políticas. É importante ressaltar que esses conceitos, embora apresentem distinções metodológicas, são complementares e interativos. Portanto, sublinhar suas distinções e denominadores conceituais comum, mostra-se imprescindível para o escopo do artigo.

2.1. O processo de difusão de políticas

O termo “difusão” é descrito na literatura como uma classe de processos (Elkins Simmons, 2005). Para autores como Strang e Soule (1998), a difusão pode ser

Leite. *Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo*

categorizada como um *outcome* (resultado) de uma prática ou política disseminada; na definição de Eyestone (1977), o fenômeno é caracterizado como um padrão de adoções sucessivas de uma determinada política; já para Klinger-Vidra e Schleifer (2014), o termo é posto 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 ocorre quando uma inovação é comunicada a partir de canais de interação entre atores integrantes de um sistema social (Rogers, 1995). Dentro desses canais, as escolhas políticas por parte de um determinado governo têm a capacidade de influenciar nas preferências de agenda de outros governos (Strang, 1991).

Ainda que o conceito de difusão possua definições cambiantes, Elkins e Simmons (2005) salientam que a maioria dos estudiosos veem o fenômeno não como um resultado, mas sim como uma classe de mecanismos e processos encadeados de modo a atingir um resultado provável. Em geral, a literatura 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, faz mais sentido para autoridades governamentais incorporar à sua agenda práticas que já foram anteriormente experimentadas e lograram êxito 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 nossa²).

Para que a difusão ocorra, quatro processos políticos coordenados seriam imprescindíveis. Em primeiro lugar, a formação da agenda política é responsável pela delimitação das políticas a serem implementadas. Em segundo, ocorre o estágio da troca de informações, quando os atores políticos se colocam a par do funcionamento de uma determinada política ou prática de governo. Por conseguinte, 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 implementada (Karch, 2007).

2.1.1. Difusão de inovações ou boas práticas

Ao mesmo tempo, cabe nos perguntarmos: quais serão as políticas difundidas na arena internacional? A resposta é que, como dito acima, serão aquelas que foram testadas

² Why reinventing the wheel if other governments have already found the institutions and programs that produce positive change? (Wampler, 2016).

Leite. *Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo*

e tiveram grau de sucesso satisfatório. Porém, é a partir dessa asserção que entramos num campo que se filia às discussões sobre difusão, o qual é classificado na literatura como inovações políticas (Berry e Berry, 1999; Lenschow, Liefferink e Veenman, 2005; Farah, 2008). 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 visam a difusão de políticas rotuladas dessa forma interpretam os programas que circulam ora como “boas práticas” (ou “melhores práticas”), ora como inovações (Farah, 2008). A inovação se configura, portanto, como um novo e bem-sucedido arranjo que reúne elementos potencialmente úteis para a solução de um problema específico em outros contextos e localidades (Farah, 2006).

A difusão de políticas é intrínseca ao conceito de inovação, uma vez que essa técnica implica inerentemente na adoção de invenções preexistentes, em vista a uma expectativa de aprimoramento político ou social. Para Farah (2008), 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 virtualmente útil. Os formuladores tendem a moldar suas crenças com base nessas experiências de outros países, atualizando o aprendizado conforme as informações 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 o modelo de uma política estará ligada à presença de evidências sobre o funcionamento da mesma (Dobbin, Simmons e 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 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 autoridades especializadas, como é o caso de comunidades epistêmicas. Essa categoria de especialistas é reconhecida por sua competência para fazer avaliações, julgamentos e recomendações com base em sua bagagem de conhecimento acumulado (Liese *et al*,

2021), o que lhe permite identificar as políticas consideradas como 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 parte de atores (Dobbin, Simmons e Garret, 2007).

2.1.2 O papel das OIs no processo de difusão

Quanto aos atores envolvidos no processo de difusão, destacamos a participação proeminente das organizações internacionais. É comum que as OIs rastreiem políticas classificadas como inovadoras, propagandeando-as por meio da oferta de auxílio técnico para que governos consigam reproduzi-las com base no repertório de informações coletadas (Faria, 2018). Diante da elevada posição que gozam por defenderem valores tidos como universais, essas instituições são enxergadas enquanto à serviço de um propósito social legítimo. Além disso, o conhecimento especializado dos seus quadros técnicos faz com que as OIs tenham uma reputação expressiva na qualidade de agentes que pautam questões com base em propósitos racionais e técnicos (Barnett e Finnemore, 2004; Faria, 2018; Liese et al, 2021). Isso confere às OIs autoridade no tocante às tarefas que lhe são delegadas e explica o seu grau de capilaridade nos debates envolvendo a formulação da agenda política em seus multiníveis.

Instituições 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 expande, seja pelas suas políticas de empréstimo condicionado ou pela divulgação de informações acerca de modelos políticos em conferências e relatórios (Dolowitz; Marsh, 2000).

As OIs também podem participar ativamente da execução de políticas em localidades, patrocinando a transferência de instrumentos e normas em colaboração com autoridades nacionais e subnacionais (Nay, 2014). Espera-se que a autoridade especializada das burocracias internacionais exerça maior influência em unidades que carecem de recursos cognitivos ou de experiência dentro das suas burocracias, pois são localidades com maior demanda por informações e conselhos externos. Em geral, são aqueles governos com capacidades materiais e orçamentos mais baixos, com ministérios menos equipados em termos de recursos humanos e financeiros (Liese, et al, 2021). É

Leite. Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo

comum que essas instituições multilaterais recomendem a contratação de consultores específicos ou enviem especialistas de quadros técnicos pertencentes às suas próprias agências, o que não significa necessariamente que estes estarão envolvidos com a harmonização de práticas nos sistemas políticos locais (Dolowitz e Marsh, 2000). Portanto, as recomendações políticas por parte de OIs seriam consideradas um *output*, enquanto a sua implementação por parte de burocratas a nível doméstico seria um potencial *outcome* (Liese et al, 2021).

2.1. Transferência e implementação de PPs

Se a difusão é tratada nas discussões enquanto o resultado de um encadeamento de processos, os estudiosos de políticas públicas, em contraste, são mais propensos a olharem para a transferência de políticas, analisando as suas nuances em termos de grau e variabilidade (Marsh e Sharman, 2009). Isso porque enquanto os trabalhos sobre difusão tendem a enfatizar as estruturas – que envolvem um número contingente de adotantes –, os tópicos de transferência privilegiam as agências, dando prevalência às unidades tratadas e à atuação dos agentes (Coêlho, 2016). As pesquisas sobre difusão tratam de padrões gerais característicos da disseminação de inovações dentro de sistemas políticos, concentrando-se nas razões espaciais, estruturais e socioeconômicas para investigar os padrões de adoção. Já as análises de transferência política investigam as causas e conteúdos subjacentes desses processos de troca entre atores (Bennett, 1991; Jordana e Levi-Faur, 2005; Knill, 2005).

Não obstante ambos os fenômenos serem observados enquanto paradigmas distintos, é importante ressaltar que suas práticas são complementares. Segundo Marsh e Sharman (2009), a literatura trata a relação entre estrutura e agência como dialética: as estruturas fornecem o contexto dentro do qual os agentes agem, restringem ou facilitam as suas ações. Concomitantemente, eles interpretam essas estruturas e as modificam por meio de sua atuação. É interessante frisar essa interação entre esses conceitos para mostrar como tal dinâmica afeta a produção dos processos aqui descritos.

Além disso, apesar das diferenças metodológicas entre difusão e transferência, ambas as abordagens geralmente identificam quatro mecanismos em comum como seus catalisadores: *learning* (aprendizado), competição política, coerção e emulação (Coêlho, 2016). Esses mecanismos recebem graus de atenção diferentes dentro das discussões sobre difusão e transferência. No entanto, daremos atenção especial aos mecanismos de

Leite. Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo

aprendizado e de emulação, visto que as análises de transferência dão ênfase especial ao primeiro (Marsh e Sharman, 2009), enquanto o segundo envolve a noção de “ideias emprestadas” de outros modelos (Coêlho, 2016). Logo, entender ambos e suas práticas se mostra profícuo para as discussões aqui propostas.

2.2.1 Learning e emulação de políticas

O mecanismo de *learning* consiste numa decisão “racional” por parte dos governos de simular instituições ou práticas estrangeiras na tentativa de produzir resultados políticos mais eficientes (Rose, 1991). Esse processo pode levar à transferência parcial ou completa de uma política, através de uma técnica bilateral (entre unidades ou agentes) ou por meio de uma proposta de solução de problemas em redes transnacionais de políticas ou comunidades epistêmicas (Marsh e Sharman, 2009). Contudo, há uma problemática na realização de inferências de *learning* a partir dos encontros e trocas de informações entre *policy makers*, pois tais eventos não significam que um adotante assimilou aprendizado em sua totalidade de outra unidade. Evidências da utilização de experiências de fora não necessariamente são evidência de aprendizagem, da mesma maneira que a importação de uma tecnologia não comprova uma cópia daquele modelo específico (Bennett, 1991).

O mecanismo de emulação, por sua vez, tem como característica um processo de imitação de políticas, em termos simbólicos ou normativos (Coêlho, 2016), utilizando-se de evidências sobre um determinado programa estrangeiro para tirar lições dessa experiência (Bennett, 1991). No processo, atores buscam copiar políticas e arranjos bem-sucedidos de outras localidades (Klinger-Vidra e Schleifer, 2014). A emulação pode produzir lições e convergências em alguma dimensão com os propósitos iniciais da política, seja em seus objetivos, conteúdo do programa ou instrumentos da política (Bennett, 1991). Porém, Coêlho (2016) reforça que, por ter como peculiaridade essa apropriação de “ideias emprestadas”, o mecanismo não se pauta em decisões racionais e planejadas. Por isso, incorre em falhas de adaptabilidade para operar os instrumentos da política dentro das dinâmicas institucionais locais. Sendo uma duplicação imperfeita do modelo original, espera-se que a precisão da emulação e o seu grau de convergência dependam das informações disponíveis para o emulador (Klinger-Vidra e Schleifer, 2014).

2.2.2. O contexto local como variável

Leite. *Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo*

Como é lembrado por Elkins e Simmons (2005), o ambiente da troca de informações na arena internacional é um percurso sinuoso. Ineficiências podem se desenvolver como resultado de vieses de cognição e limitações previsíveis durante os processos de aprendizado e de emulação de uma prática. Os formuladores de políticas nacionais costumam ter dificuldade em avaliar com clareza as consequências dos programas importados. Além disso, se por um lado atores internacionais como as OIs ostentam elevado conhecimento científico, por outro as suas ideias que aportam dentro de um contexto envolvem condições políticas particulares da localidade (Fang e Stone, 2016).

Estudos sobre convergência entre políticas enfatizam a importância da ressonância do objeto exportado e o contexto cultural e institucional do importador (Waarden, 1995; Strang e Meyer, 1993). As discussões acerca dos padrões de convergência passam a considerar não apenas as interações entre atores no cenário internacional, mas também como fatores domésticos respondem à introdução de instrumentos de uma política (Lenschow, Liefferink e Veenman, 2005). Nesse sentido, as discussões do campo de políticas públicas acabam cumprindo um papel balanceador, uma vez que tendem a olhar para a transferência sob a perspectiva das condições domésticas (Marsh e Sharman, 2009).

Para aludir à importância dos fatores locais nos processos de transferência, Farah (2008) afirma que a localidade adotante não se configura como uma unidade passiva, mas virtualmente definidora das características que serão incorporadas à inovação ao longo do seu processo de adoção. Se a agenda das burocracias locais não privilegia os mecanismos de funcionamento de um programa, as práticas que o alçaram à condição de inovação tornam-se irrelevantes. Isso pode acontecer porque: (I) a municipalidade não vê proveito numa política, considerando-a dispensável para questões sociais e políticas dentro daquele ambiente; (II) a sua adoção não é prioritária no escopo das ações governamentais em vista a um balanço entre recursos disponíveis e resultados almejados (Farah, 2008). É válido destacar também a questão da racionalidade limitada. Weyland (2007) joga luz sobre essa questão ao denominá-la como problema para o processo de *learning* entre governos. Ao não dominarem por completo informações políticas, os adotantes correm o risco de não aprenderem efetivamente com as práticas de uma inovação. Por último, chamamos atenção para o aspecto cultural. Discursos políticos de autoridades locais contêm narrativas sobre processos de mudança interna e podem,

inclusive, orientar o tipo de integração de uma política à realidade local (Lenschow, Liefferink e Veenman, 2005).

3. Método de pesquisa: Estudo de Caso

Para as finalidades da nossa análise, iremos empregar uma metodologia qualitativa usando como modelo um estudo de caso. O uso do método qualitativo se mostra uma ferramenta importante para as pesquisas que dialogam com o campo das RI, pois apresenta vantagens ao tratar de fenômenos complexos, que envolvem interações entre variáveis de dimensão estrutural e ao nível dos agentes. Em particular, o estudo intensivo de um ou alguns casos permite permear o desenvolvimento de conceitos distintos com um olhar mais íntimo para suas concepções (Bennett e Elman, 2007).

Reforçamos ainda que a escolha por um estudo caso é motivada pela necessidade de se verificar os pressupostos por trás de relações causais em um modelo (Seawright e Gerring, 2008). Pesquisas abordando estudos de caso se interessam em encontrar condições pelas quais se chega a resultados específicos, bem como os mecanismos que induzem à sua ocorrência, ao invés de priorizarem uma apuração da frequência com que essas condições e os seus resultados ocorrem num fenômeno (George e Bennett, 2005). Por conseguinte, um estudo de caso se faz vantajoso para examinar minuciosamente a operação de mecanismos causais em casos individuais. Assim, analisando um único caso, somos capazes de observar as suas variáveis intervenientes, quais são os aspectos operantes de um determinado mecanismo causal e identificar quais condições presentes são responsáveis por provocá-lo (George e Bennett, 2005).

Além disso, a utilização de um estudo de caso é promissora justamente por servir onde métodos quantitativos e modelos estatísticos falham em dar respostas satisfatórias. Em termos metodológicos, as pesquisas sobre difusão internacional tendem a usar técnicas quantitativas para explorar um número grande de casos (*large-N cross-case analysis*), no intuito de produzir generalizações relativas às razões e resultados do processo. Já a literatura sobre transferência de políticas tende a usar análises qualitativas para avaliar um número reduzido de casos (*small-N*) (Marsh e Sharman, 2009). O emprego de um estudo com um número limitado de casos facilita a sua utilização para desenredar uma teoria e compreendê-la sob um olhar pedagógico (George e Bennett, 2005).

Leite. Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo

Essa abordagem, portanto, adequa-se aos nossos propósitos de se afastar de uma preocupação restrita ao rastreamento dos processos de difusão e à preferência por um número contingente de atores, e nos permite dar um enfoque detalhado à transferência do objeto (o OP prescrito pelo Banco) e aos mecanismos de nossa unidade de análise (Maputo). No tocante às variáveis, classificamos o modelo de OP implementado na unidade selecionada como nossa variável dependente, visto que identificamos o contexto local como variável definidora da metodologia operacional que o instrumento assume após a conclusão do seu processo de transferência.

4. O Banco Mundial e o OP: difusão e transferência para o município de Maputo

O Banco Mundial é um caso célebre do envolvimento de organizações internacionais com a difusão de ideias. Para além da sua condição de instituição financeira emprestadora, o Banco chega a gastar aproximadamente \$ 200 milhões de dólares por ano com o fornecimento de análises e consultoria para países clientes, em especial como forma de influenciar as prioridades políticas de nações em desenvolvimento (Knack et al, 2020). Uma marca importante do Banco é que esses serviços são realizados em parceria com funcionários de autoridades governamentais. Ou seja, as burocracias nacionais e locais participam juntamente a especialistas do Banco do diagnóstico de problemas e, a partir da troca de informações, esses especialistas passam a formular recomendações políticas para solucionar essas questões (Knack et al, 2020). Então, como essas práticas se fizeram presentes na promoção do orçamento participativo?

4.1. O Banco Mundial e a difusão do Orçamento Participativo

O empenho do Banco Mundial para a promoção do orçamento participativo remonta à segunda metade da década de 1990. Em outubro de 1996, uma conferência ocorrida em Washington registrou os primeiros sinais de interesse despertados pelo Banco na tecnologia do OP (Oliveira, 2013). 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 destaque e foi considerado uma das experiências como maior potencial de impacto social. A partir disso, as relações com a cidade de Porto Alegre foram estreitadas e eventos temáticos para a

Leite. *Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo*

promoção do dispositivo passaram a ser organizados entre quadros técnicos da instituição e delegações da cidade gaúcha³ (Oliveira, 2016).

Ao discorrer sobre os princípios norteadores dessa política, o Banco destaca características como a transparência, a democratização de canais de participação e a inclusão de setores econômicos no processo de negociação para a alocação de gastos (Banco Mundial, 2011). Documentos da organização sobre o OP realçam a necessidade de participação nos países em desenvolvimento, onde a promoção de reformas de governança, transparência e justiça social seriam possíveis com uma noção de responsabilidade compartilhada através da participação dos cidadãos (Moynihan, 2007).

O OP é um bom ponto de partida para estabelecer vínculos fortes entre governos eleitos e sociedade civil, mesmo quando essa relação não é muito forte. Com efeito, é demonstrado que o OP gera um alto nível de Capital Social. Ao mesmo tempo, reforça as organizações sociais existentes e tende a fazer com que novas surjam, como organizações de serviço, ligadas a primeiras instância para a obtenção de uma parcela dos recursos públicos para uma melhoria concreta em suas composições. O OP também demonstrou como efeito colateral a modernização das administrações locais e sua transformação gradual em instituições mais “abertas ao público” (Banco Mundial, 2009, p. 103, tradução nossa).

Inicialmente, o OP passa por uma dinâmica de reconhecimento do Banco. A posteriori, esse movimento se transforma em atividades de avaliação e recomendação, até a organização passar a executar sua implementação por vias diretas (Oliveira, 2013). Por volta dos anos 2000, as dinâmicas e os projetos referentes ao OP se acentuam. O Banco Mundial 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, então, a confeccionar manuais instrutivos sobre a metodologia do OP, contatando diretamente autoridades municipais para a prestação de auxílio na implementação do dispositivo.

Essa promoção do OP pelo Banco ocorre ainda via a organização de encontros internacionais e pelo financiamento de projetos em localidades municipais. Oliveira (2016) enfatiza que dois eventos coordenados pela instituição foram fundamentais para o

³ A título de exemplo, o autor menciona a realização de um Seminário Internacional sobre Democracia Participativa na cidade de Porto Alegre, o qual contou com o patrocínio do Instituto de Desenvolvimento do Banco Mundial. O evento teve a participação de especialistas e observadores oriundos de países americanos.

Leite. *Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo*

fomento da difusão do OP no continente africano: um deles sediado na própria capital porto alegre (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 de práticas derivadas dessa inovação.

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, envolvendo grupos da sociedade civil nos processos orçamentários. Com o avanço de suas atividades, a iniciativa caminhou para um tipo de “coalizã o” entre o Banco Mundial, organizações da sociedade civil (OSCs), governos locais e agências doadoras. Tal mobilização predispôs esses atores a colaborar 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).

4.2. O Orçamento Participativo da cidade de Maputo

4.2.1. As condições locais de Maputo/Moçambique

Antes de adentrarmos propriamente ao processo de transferência efetuado pela OI na nossa unidade de análise, é do nosso interesse evidenciar algumas condições locais importantes para entender o contexto em que essa política se insere. Levistky e Way (2012) descrevem Moçambique como um caso de “regime autoritário competitivo”: nesses regimes, as instituições democráticas vigoram e são vistas como forma de ocupar o poder, mas, por conta do histórico de domínio de partidos que emergiram de conflitos violentos e ideologicamente motivados, as arenas públicas se encontram nas mãos de uma minoria representante desses partidos. No ambiente moçambicano, a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) domina as esferas políticas de Maputo desde a independência nacional, em 1974.

Outro traço notabilizado no contexto moçambicano é a baixa adesão da sociedade civil a processos participativos. O número de votantes nas eleições municipais do país é

Leite. *Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo*

tradicionalmente baixo, embora esse índice tenha variações em cada processo eleitoral, chegando a ultrapassar a marca de 50% em 2013 (Dias, 2015). A população possui ainda como característica um forte laço de proximidade com líderes locais, seja no aspecto da vida política ou mesmo nos mais triviais – como figuras influentes do partido e lideranças religiosas (Dias, 2015). Esse tipo de proselitismo influencia aspectos da vida política no país, pois possibilita o trânsito das elites políticas entre estratos sociais, além de diminuir os constrangimentos para o domínio partidário (Sumitch, 2010). Assim, essas dinâmicas enfraquecem o reconhecimento da sociedade civil sobre o papel de autarquias e debilita o compromisso dos cidadãos com a esfera pública (Dias, 2015).

4.2.2. A trajetória do OP no município de Maputo

Não obstante as particularidades sociopolíticas moçambicanas, Maputo foi a primeira autarquia do país a desenvolver as práticas do orçamento participativo. O modelo foi introduzido pelo economista e representante da FRELIMO Eneas Comiche, quando eleito para prefeitura do município no ano de 2003. 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, durante a vigência de seu mandato, Comiche implementou um programa de aprofundamento da governança participativa: o PROMAPUTO (Nguenha, 2009). Em decorrência do programa, o município passou 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 (Jamal, 2017). Isto é, o movimento de sua implementação acabou sendo de *top-down*, já que partiu de uma iniciativa política advinda das lideranças locais.

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

Leite. Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo

contribuíram para a formulação das primeiras versões da metodologia operacional do OP de Maputo (Oliveira, 2013).

O experimento de Maputo contou com duas iniciativas de orçamento participativo, as quais se sucederam nos anos de 2008 e 2010 (Dias, 2015). No primeiro ano, as iniciativas do programa cobriram 64 bairros, mas, dos projetos que surgiram, parte deles não foi concretizada ou foi executada com grande dificuldade por razões financeiras. Essa realidade serviu de base para que o modelo fosse revisto e sofresse revisões metodológicas para uma nova adaptação no ano de 2011, quando os 44 bairros mais carentes do município foram selecionados para serem contemplados com a tecnologia do OP (Nguenha, 2014).

No entanto, deve-se ressaltar que não faremos 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 as tentativas 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.

4.2.3. O OP de Maputo sob a chancela do Banco Mundial

Na avaliação do Banco Mundial sobre as experiências moçambicanas de OP, a instituição pontua que os projetos são mais consultivos do que de natureza deliberativa. O Banco reforça que os programas poderiam atingir maturidade se colocassem a participação das pessoas no centro de suas prioridades (Banco Mundial, 2009). “São práticas experimentais, que carecem de consolidação metodológica, capacitação técnica e de uma maior consistência no suporte político” (Dias, 2015, p. 16).

Devido às 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

Leite. Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo

Nelson Dias foram designados pela Banco Mundial para apresentarem um novo projeto para o Presidente do município David Simango⁴.

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 pilares:

1. Os participantes das reuniões de bairros deveriam discutir e decidir a respeito de microprojetos de forma concreta, ao invés de restritamente áreas de necessidades prioritárias;
2. 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;
3. Os grupos de monitoria deveriam ser eleitos entre os cidadãos participantes;
4. 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);
5. O OP precisaria ser institucionalizado para evitar a mesma volatilidade de experimentos anteriores e se tornar efetivamente parte das atividades administrativas locais (NYLEN, 2014).

Essa terceira metodologia do OP prescrita 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 (Nylen, 2014). A abordagem readaptada pelo Banco estipulava em sua metodologia também os seguintes ciclos: (I) definição orçamental – ou seja, o processo de participação dos cidadãos na apresentação de propostas – para projetos mais votados em cada bairro; (II) execução

⁴ 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.

Leite. *Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo*

orçamental, para que os projetos fossem concretizados e entregues à população (Dias, 2015).

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).

O início do ciclo das reuniões do OP de Maputo se deu no ano de 2012. 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 (Nylen, 2014). 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% dos participantes 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). Tais números nos sugerem um baixo nível de adesão por parte da população maputense, o que contrasta com as estipulações do Banco de que a sociedade deveria estar incluída nos processos participativos.

Embora a concessão de soberania (Avritzer, 2003) para a população maputense possa ser observada em termos constitutivos, tendo em vista o princípio de participação dos cidadãos, não houve um processo de universalização participativa entre segmentos sociais. De acordo com as constatações de Nylen (2014), a predominância de membros ou indivíduos ligados à 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 à FRELIMO.

Num mesmo sentido, Nylen (2014) aponta para a total ausência de organizações da sociedade civil (OSCs) ao longo dos processos relativos ao OP em Maputo. As únicas

Leite. Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo

organizações da sociedade civil observadas ou eram extensões da FRELIMO ou eram fundamentalmente orientadas para a prestação de serviços, ao invés de cumprirem com os propósitos de servir como vozes para setores da sociedade. Em suma, as debilidades da sociedade moçambicana para se engajar em interações e dialogar com o Estado (Nguenha, 2014) foram prevaletentes nesse novo ciclo de OP. Por conseguinte, o fato de membros do partido dominarem os canais deliberativos do programa comprometeu as definições orçamentais por parte dos cidadãos para cada bairro.

No tocante à execução orçamental para a implementação dos projetos, Nylen (2014) verificou que das 16 propostas de 2012 com previsão de finalização para o 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 concernentes aos projetos nos permitem 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 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.

5. Conclusões

Em parte das discussões sobre orçamento participativo, há uma crença 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. Nesse estudo de caso demonstramos que essa afirmação é imprecisa. A terceira versão do OP de Maputo chancelada 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 demonstra ainda que práticas de transferência política financiadas por uma organização internacional, sobretudo num contexto em que há uma

Leite. *Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo*

forte presença de estruturas de poder partidarizadas, não são garantia de convergência dos pressupostos aspirados. 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.

Depreendemos também 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 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.

Referências

Avritzer, L. (2003). 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.

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

Banco Mundial. (2005). *Empowering People By Transforming Institutions: Social Development in World Bank Operations*.

_____. (2009). *Municipal Development in Mozambique: Lessons from the First Decade*. Washington DC: World Bank.

_____. (2011). *Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados*. Documento Resumen. Banco Mundial.

Bennett, C. (1991). What Is Policy Convergence and What Causes It? *British Journal of Political Science*, v. 21, pp. 215-233.

Bennett, A.; Elman, C. (2007). Case Study Methods in the International Relations Subfield. *Comparative Political Studies*, v. 40, n. 2, pp. 170-195.

Barnett, M.; Finnemore, M. (2004). *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Leite. *Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo*

Berry, S.; Berry, D. (1999). Innovation and diffusion models in policy research', in: Sabatier, P. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview Press, pp. 169–200.

Coêlho, D. (2016). 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.

Dias, N. (2015). Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide. São Brás de Alportel, Portugal: In Loco Association.

Dobbin, F.; Simmons, B.; Garrett, G. (2007) The global diffusion of public policies: social construction, coercion, competition, or learning? *Annual Review Sociology*, v. 33, p. 449-472.

Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5-23.

Eyestone, R. (1977). Confusion, diffusion, and innovation. *American Political Science Review*. v.71, pp. 441-47.

Fang, S.; Stone, R. (2012). International Organizations as Policy Advisors. *International Organization*, v. 66, n. 4, pp. 537-569.

Farah, M. F. S. (2008). Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. *Organizações & Sociedade*, 15, 107-126.

_____. (2006). Dissemination of local programs and policies in Brazil: the contribution of the Public Management and Citizenship Program. Paper delivered at the 2006 Meeting of the Latin American Studies Association LASA 2006. San Juan, Puerto Rico.

Faria, C. (2018). *Políticas Públicas e Relações Internacionais*. Brasília: ENAP.

George, A.; Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.

Goldfrank, B. (2012). The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*, v. 8, n. 2, p. 1-14.

Jamal, S. (2017). 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.

Jordana, J.; Levi-Faur, D. (2005). The diffusion of regulatory capitalism in Latin America: sectoral and national channels in the making of a new order. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), pp. 102–24.

Karch, A. (2007) *Democratic Laboratories: Policy Diffusion among the American States*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Leite. *Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo*

Klingler-Vidra, R., & Schleifer, P. (2014). Convergence more or less: Why do practices vary as they diffuse?. *International Studies Review*, 16(2), 264-274.

Knack, S., Parks, B. C., Harutyunyan, A., & DiLorenzo, M. (2020). How does the world bank influence the development policy priorities of low-income and lower-middle income countries?. *World Bank Policy Research Working Paper*, (9225).

Knill, C. (2005). Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European public policy*, 12(5), 764-774.

Jamal, S. (2017). 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.

Lenschow, A.; Liefferink, D.; Veenman, S. (2005, Out.). When the birds sing. A framework for analysing domestic factors behind policy convergence. *Journal of European Public Policy*, v. 12, n. 5, pp. 797–816.

Levitsky, S.; Way, L. (2012, Dez.). Beyond Patronage: Violent Struggle, Ruling Party Cohesion, and Authoritarian Durability. *Perspectives on Politics*, v.10, n. 4, pp.869-89.

Liese, A.; Herold, J.; Feil, H.; Busch, P. (2021). The heart of bureaucratic power: Explaining international bureaucracies' expert authority. *Review of International Studies*, pp. 1-24.

Marsh, D. Sharman, J. (2009). Policy diffusion and policy transfer, *Policy Studies*, v.30, n.3, pp. 269-288.

Milani, C. (2008). O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *RAP – Rio de Janeiro*, v. 42, n.3, pp. 551-79.

Nakamoto, T.; Nomura, A.; Ikeda, Y. (2021). Making Policy Recommendations in International Organizations. In: Ikeda, Y.; Iyetomi, H.; Mizuno, T. (eds). *Big Data Analysis on Global Community Formation and Isolation*. Springer Nature: Singapore.

Nay, O. (2014). International Organisations and the Production of Hegemonic Knowledge. *Third World Quarterly*, v. 35, n. 2, p. 210-231.

Moynihan, D. (2007). Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries. In: Shah, A. (org.). *Participatory Budgeting*. The World Bank: Washington, DC.

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

Leite. *Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo*

Ngwenha, J. (2014). The Mozambican experiment of Participatory Budgeting. In: N. Dias, Ed. *Hope For Democracy: 25 Years Of Participatory Budgeting Worldwide*. São-Brás de Alportel: Associação Inloco, pp. 127–133.

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

Oliveira, O. (2013). *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.

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

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

Rose, R. (1991), What is lesson-drawing? *Journal of Public Policy*, v.11, pp. 3–30.

Sumich, J. (2010). The Party and the State: Frelimo and Social Stratification in Post-socialist Mozambique. *Development and Change*, v. 41, n.4. pp. 679–698.

Seawright, J.; Gerring, J. (2008, Jun.) Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, v. 61, n. 2, pp. 294-308.

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

Strang, D.; Meyer, J. (1993). Institutional conditions for diffusion, *Theory and Society*, 22(4), pp. 487–511.

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

Wampler, B. (2016). 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.

Waarden, F. (1995). Persistence of national policy styles: a study of their institutional foundations. In: Unger, B.; Waarden, F. (eds), *Convergence or Diversity: Internationalization and Economic Policy Response*, Aldershot: Avebury, pp. 333–72.

Weyland, K. (2007). *Bounded Rationality and Policy Diffusion*. Princeton: Princeton University Press.