

A dimensão internacional do Orçamento Participativo: uma análise da interação entre elites e instituições no processo de difusão

Osmany Porto de Oliveira

Preparado para o II Seminário Discente da Pós-Graduação
em Ciência Política da USP para apresentação na mesa

Novas dimensões de ação coletiva à luz das interações entre atores sociais e instituições participativas: mecanismos, efeitos e difusão

Em 27 de Abril de 2012

A dimensão internacional do Orçamento Participativo: uma análise da interação entre elites e instituições no processo de difusão¹

Osmany Porto de Oliveira²

Resumo:

Ao limiar do século XXI os dispositivos de governança participativa tornaram-se objeto de forte proliferação nos governos locais alcançando escala global. O Orçamento Participativo, desenvolvido inicialmente pela cidade de Porto Alegre, revela-se um caso emblemático a esse respeito por ter sido a experiência mais renomada, alcançando ampla difusão internacional, contando com cerca de mil e quinhentas experiências no mundo, entre mimetismos, emulações e modelos híbridos. Embora a literatura sobre a democracia e a participação tenha contribuído para a compreensão de aspectos significativos do desenho institucional, da representação e da efetividade desses dispositivos, ainda permanecem obscuros seus mecanismos de difusão. A proposta deste artigo procura dar um passo adiante nesse sentido ao analisar a interação entre elites e instituições no processo de difusão internacional do Orçamento Participativo. Os resultados apresentados neste artigo fundamentam-se em trabalho de pesquisa de tese de doutorado e conta com um denso corpo de entrevistas realizadas com atores brasileiros e internacionais envolvidos no processo de difusão internacional do Orçamento Participativo.

Palavras Chave: instituições internacionais, difusão de políticas públicas, elites, orçamento participativo

Introdução:

A atenção atribuída aos espaços de participação e seus dispositivos institucionais têm aumentado nos últimos anos, concomitantemente à vasta proliferação das políticas de governança participativa. Com efeito, não se pode negligenciar a disseminação de amplitude global de tais políticas, que se estendem do Orçamento Participativo, no Brasil e no mundo, aos *Panchayats*, na Índia, passando pelo Júri Cidadão na Alemanha. Neste movimento – em que circulam modelos, muitas vezes, associados à tecnologias destinadas a tornar a participação mais

¹ Este artigo é uma versão intermediária de pesquisa em andamento no âmbito de minha tese de doutoramento. Aqui serão apresentados somente resultados parciais da pesquisa. Favor não citar sem autorização. Agradeço à ONG Cidade, e sua equipe, que me recebeu em diversas ocasiões em Porto Alegre, durante missões de campo, e os entrevistados. Os argumentos apresentados neste artigo se fundamentam em um corpo denso de entrevistas realizadas, entre 2007 e 2011, com pessoas da administração pública, ONGs e academia. Os entrevistados provinham de diversos lugares: Europa, Brasil e África. As entrevistas foram feitas em Porto Alegre e Belém (Brasil), Paris e Saint-Denis (França).

² Doutorando Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, Prof. de Relações Internacionais da Unesp – Câmpus de Franca, pesquisador do Núcleo Democracia e Ação Coletiva do CEBRAP.

eficiente – a produção de mimetismos institucionais, emulações e políticas híbridas é inevitável. Se muito se avançou na compreensão dos desenhos institucionais (Lubambo *et al.*, 2005, Fung e Wrigt, 2001) na reflexão acerca dos projetos políticos (Dagnino, *et al.*, 2006), nos atores que participam e na dimensão da representação (Lavallo *et al.*, 2006), pouco se conhece ainda a respeito da dimensão internacional das políticas de governança participativa.³ Este artigo procura avançar neste sentido colocando as seguintes questões: Qual é a importância de entender a dimensão internacional do Orçamento Participativo? De que maneira podemos explicar a difusão internacional do OP?

A literatura sobre a democracia, no contexto dos Estados, ocupa-se desde longa data da questão da dimensão internacional nos processos de democratização. Os trabalhos de Laurence Whitehead e Samuel Huntington são exemplares neste sentido ao explorar o problema nos processos de transição à democracia na década de 1980 (O’Donnell, Schmitter e Whitehead, 1988, Huntington, 1993).⁴ Na ciência política francesa, Bertrand Badie (1992), introduz a noção do “État importé”, ou da importação do Estado, ampliando o campo de estudos sobre a difusão para o vasto conjunto de instituições estatais que migram de um sistema político a outro. O processo de transferência coercitiva, com o uso de *hardpower*,⁵ da democracia e das instituições do Estado, intermediado por Estados e Organizações Intergovernamentais Internacionais (OIG) tem sido objeto de análise nos estudos mais recentes, sobretudo a partir de casos como a Iugoslávia e o Iraque. A difusão também é objeto de estudo de Beth Simmons et al. (2008), que associando ação de OIGs e atores privados, procuram identificar os mecanismos que levaram à recente disseminação de democracias e economias de mercado a partir dos anos 1990 no mundo.

Na encruzilhada da análise de políticas públicas e o estudo das relações internacionais, ou mais precisamente, com o intuito de entender as políticas públicas

³ Utilizaremos o termo políticas de governança participativa para designar um conjunto de ideias, modelos e tecnologias implementadas pelos governos destinadas à aumentar a participação dos cidadãos nas políticas públicas.

⁴ O problema da difusão é analisado por Samuel Huntington (1993), que desenvolve o conceito de onda para explicar a disseminação internacional das democracias desde a revolução francesa. Para Huntington existiram três ondas, a partir dos anos 1970 na Europa Ocidental e, em seguida na América em que o autor entende que a difusão das democracias ocorre em fluxos ondas, de tempos em tempos, que se alastram geograficamente entre os países e que, também, podem estar sujeitas ao refluxo.

⁵ A propósito da noção de *hardpower* ver Nye, Joseph (1999). O autor distingue o poder duro (*hardpower*), ou poder bélico, do poder brando (*softpower*), uma forma de poder imaterial exercido nas relações internacionais, caracterizados pela influência cultural ou das ideias.

internacionais,⁶ este *paper* se inspira das questões postas pelo conjunto de obras que tratam da democracia no contexto do Estado aspirando dar um passo adiante no debate sobre a democracia e a participação nos governos subnacionais. O objeto deste trabalho é a difusão internacional do Orçamento Participativo, desenvolvido inicialmente pela cidade de Porto Alegre em 1989, cujo caso revela-se emblemático por ter sido a política mais renomada de governança participativa, alcançando ampla repercussão internacional, contando com cerca de 1469 experiências no mundo (Sintomer et all. 2010). Defende-se neste artigo é que a difusão internacional de políticas públicas, em geral, e de políticas de governança participativa, em particular, pode ser melhor entendida se estudada dentro das relações que se estabelecem entre elites e instituições internacionais.

A crítica literária da literatura científica sobre o Orçamento Participativo

Em seu célebre estudo sobre a sociologia da ciência Bruno Latour dizia que “estudar a ciência significaria entender a crítica literária da literatura técnica”.⁷ A literatura produzida sobre o OP, na academia ainda não possui um corpo denso de crítica literária, sobretudo no que diz respeito à sua dimensão internacional e, tampouco, à produção mais técnica realizada por municípios e Organizações Internacionais (OI). Revisitar a literatura do OP com os olhos orientados para a dimensão internacional é, todavia, uma tarefa importante para situar nosso argumento, em particular, e para avançar a compreensão do vasto campo de pesquisas que foi construído a partir das experiências de OP.⁸

A primeira constatação que tivemos, ao olhar a literatura sobre o OP, pelo prisma da dimensão internacional foi a de que esta, ainda que sistematicamente presente na grande maioria dos textos acadêmicos produzidos no Brasil sobre o tema, é raramente explorada em profundidade, ao passo que estudos internacionais passaram a partir de 2008, ao menos, incorporar a difusão como objeto de estudo (Cabannes, 2006, Porto de Oliveira, 2008, 2010, 2011; Sintomer et All. 2010). Ao explorar os artigos e livros publicados na última década no país, foi possível

⁶ Emprestamos a expressão de Andy Smith e Frank Petiteville (2008).

⁷ Tradução livre do excerto original realizada pelo autor com adaptações, “étudier la science voudrait donc dire entendre la critique littéraire à la littérature technique”(Latour, 2005, 152).

⁸ Brian Wampler em artigo publicado em 2008 trata da disseminação do OP no Brasil, valendo-se da literatura sobre a difusão internacional de políticas públicas.

identificar um conjunto de cinco associações causais sobre a disseminação do OP: as redes transnacionais de cidades (Santos, 2002), a ação de ONG e a importação de outros governos (Avritzer, 2002), a promoção realizada por organizações internacionais (Pires, 2008), eventos como o Fórum Social Mundial (Marquetti, 2008) e a mídia internacional (Navarro, 2002). Há ainda uma terceira forma de entender o processo como uma imbricação complexa de todas estas causas contemporaneamente (Navarro, 2002).⁹

Apesar de serem diversas, estas explicações, por vezes, encontram-se ligadas umas às outras. Consideramos os excertos que mencionavam aspectos da difusão encontrados na literatura como simples associações causais ou notas informativas, pois todas elas carecem de aprofundamento e tratamento sistemático como problema de pesquisa e têm, meramente, função ilustrativa nos artigos, servindo para ilustrar a posição de destaque e força do OP, por meio da ênfase à sua amplitude e repercussão internacional.

É a partir deste hiato encontrado na literatura brasileira, em particular, e da literatura internacional, em geral, – que só em período mais recente passou a ocupar-se da dimensão internacional do OP – que este artigo pretende se inserir. As indicações sobre as causas da difusão internacional do OP são em grande medida válidas, no sentido de que poderíamos entender que todas contribuíram, cada uma ao seu modo, ou seja, de maneira mais ou menos intensa, para produzir a difusão internacional do OP. Resta saber, todavia, quais fatores nesta dinâmica de “equifinality” – ou seja, em que múltiplos caminhos levam a um determinado fenômeno (Bennett e Elmann, 2005) – contribuíram de forma mais incisiva para que aquilo que outrora era simplesmente uma bandeira do “Modo Petista de Governar” no Brasil passasse a figurar entre os princípios da “Boa Governança”, fazendo com que o Orçamento Participativo adquirisse legitimidade, reconhecimento e prestígio internacional. E mais: o OP é recomendado e financiado por instituições internacionais e chegou a se tornar matéria do célebre jornal New York Times.¹⁰ É na procura de dar conta desta tarefa de compreender a dimensão internacional do OP que propomos uma análise da interação entre elites e instituições.

⁹ Um estudo mais completo sobre a questão foi apresentado no IV Seminário Nacional de Ciência Política da UFRGS.

¹⁰ <http://www.nytimes.com/2012/04/01/nyregion/for-some-new-yorkers-a-grand-experiment-in-participatory-budgeting.html?ref=infrastructurepublicworks>.

As instituições internacionais e os processos de difusão

A cooperação internacional que está em processo de institucionalização, desde Vestfália (1648) pelo menos, alcançou nas últimas duas décadas, com a proliferação de OIGs e ONGIs (Organizações não-governamentais internacionais), novo patamar de formalização, sobretudo após a Guerra Fria. Desde então surgiram, além de novas instituições internacionais, agências especializadas e formas de cooperação inovadoras, associando um conjunto complexo de atores. As escolas de pensamento na área de relações internacionais para tratar este fenômeno passaram a se inspirar literatura neo-institucionalista em suas diversas vertentes (Hall e Taylor, 2003), que surge nas ciências sociais nos estudos sobre o Estado. Elas têm sido importantes para analisar os processos de cooperação internacional, migrando assim do debate sobre as questões domésticas para os fenômenos internacionais (Nay e Petiteville, 2011).¹¹

As chamadas “instituições internacionais” passaram a ser vistas, com este *tournant* institucionalista, como “estruturas de normas que estipulam como e de que forma os Estados deveriam cooperar e competir” (Mearsheimer, 1994/95, *apud* Martin e Simmons, 2002, 195).¹² Trata-se de uma definição que permite incorporar as organizações formais e informais, OIG e ONGIs. Contudo, ela abre espaço para um ponto cego, a saber, as tramas de relações capilares que são travadas entre instituições internacionais e os Estados. As instituições internacionais, como a ONU, e outras organizações – que estão inseridas em seu complexo sistema (como o Banco Mundial) – têm interferido de forma sistemática e direta nas políticas públicas dos governos subnacionais. Com efeito, com frequência, as instituições internacionais operam em dinâmicas de dois ou mais níveis (internacional, nacional e subnacional), com políticas públicas internacionais que se estendem desde as operações de manutenção

¹¹ O neo-institucionalismo em suas vertentes históricas e sociológica manifestam preocupações com o problema da difusão. Na primeira, orientação surge a importância do papel das ideias nas políticas públicas, sendo os trabalhos de Peter Hall (1989, 1993) sobre a mudança de paradigmas econômicos na Grã-Bretanha de Margaret Thatcher ilustrativos a este respeito. Ao passo que o neoinstitucionalismo sociológico se preocupa com a questão dos isomorfismos entre as instituições, sobretudo com o aporte de DiMaggio e Powell (1991).

¹² Tradução livre do original em inglês. Há definições concorrentes, que pretendemos evitar por insistirem na dimensão do comportamento dos atores, como aquela descrita por March e Olsen “an ‘institution’ can be viewed as a relatively stable collection of practices and rules defining appropriate behavior for specific groups of actors in specific situations (1998, 948). Na mesma linha, as instituições são entendidas, em obra recente sobre as mudanças institucionais, por Mahoney e Thellen como “relatively enduring features of political and social life (rules, norms, procedures) that structure behavior and that cannot be changed easily or instantaneously” (2010, 4).

de paz à erradicação da pobreza urbana, passando pelas políticas de combate à AIDS ou de proteção aos refugiados.¹³

Se olharmos as ações recentes do Banco Mundial, por exemplo, podemos visualizar este movimento com maior clareza. A partir dos anos 2000 consolidou-se uma mudança de paradigma no BM que deslocou sua concepção de desenvolvimento migrando da orientação neo-liberal à “luta contra a pobreza”.¹⁴ Sob a égide dos princípios da “Boa Governança”, o BM passou, desde então, a promover, de forma progressiva, um conjunto de políticas públicas orientadas por três conceitos, o “de apropriação das políticas (*ownership*) nos processos participativos, o de inserção dos pobres (*empowerment*) e o de responsabilidade democrática das instituições políticas (*accountability*)”.¹⁵

Com efeito, as políticas destinadas ao fortalecimento da sociedade civil, revelam a amplitude e capilaridade da instituição (ou seja que se estende de Washington até ao micro-território dos países em que opera). Isto significa dizer que as estratégias para o fortalecimento da sociedade civil e das instituições promovidas pelo Banco Mundial em regiões como a África Sub-Sahariana, a título ilustrativo, estão inseridas em uma dinâmica de difusão na qual são idealizadas e geridas a partir de Washington (com apoio do Instituto do Banco Mundial), ao passo que sua implementação, ao chegar nos governos subnacionais, é muitas vezes mediada por parcerias locais com Organizações da Sociedade Civil (OSC) e consultores (Banco Mundial, 2003). As atividades destinadas a promover a participação social, dentro das quais existem projetos de transferência do OP, inserem-se em dinâmicas desta natureza.¹⁶

Se e é certo que o papel que as cartas constitucionais, bem como as grandes potências ou os atores centrais, exercem influência significativa no comportamento das instituições – e parte das estratégias analíticas das instituições, estão orientadas para entender as relações de poder e estruturas normativas das mesmas (Mahoney e Thelen, 2009) – não parecem ser suficientes análises que se dedicam a esta faceta das

¹³ A propósito da ação institucional em diferentes níveis ver: Putnam, 1989; Marks e Hooges; Dezalay e Garth; Porto de Oliveira (2010).

¹⁴ A propósito das mudanças de paradigmas nas políticas públicas, em geral, ver Hall, 1993. Sobre o Banco Mundial, em particular, ver Cling, Razafindrakoto e Roubaud, 2011.

¹⁵ Tradução livre do autor do original em francês, Cling, Razafindrakoto e Roubaud, 2011.

¹⁶ “The overall strategic direction is to deepen the Bank’s support to countries in their efforts to transform social institutions so that they can enhance growth, project effectiveness and quality of life” (Banco Mundial, 2005, 9).

instituições, para entender as organizações internacionais vistas como um todo (de seus órgãos principais às suas agências específicas).

À medida que as instituições internacionais estão se especializando e ampliando suas formas de ação (Barnett e Finnemore, 1999), que envolvem relações cada vez mais complexas, com governos internos e diplomatas, financiadores, ONGI, Think-Tanks, especialistas e consultores faz-se necessário abordagens que permitam tratá-las como “instituições construídas. As mesmas podem ser entendidas ainda ainda como instituições, levadas a cabo por seus atores (Estados, Burocracias, atores privados, etc.), inseridas em redes de interações complexas, organizadas pelo direito, mas também consolidadas por práticas de saber institucionais forjadas ao longo de sua própria história” (Nay e Petiteville, 2011).

Nosso estudo sobre a interação entre elites e instituições no processo de difusão internacional do OP considera este emaranhado de relações nas quais as instituições internacionais se inserem. Argumentamos que as instituições não agem sozinhas nos processos de difusão internacional, mas estão inseridas em relações com elites, de diversa natureza, cujo controle muitas vezes escapa aos órgãos centrais das mesmas.

As elites como categoria de análise da ação individual

É nesta complexidade de relações, que vem a caracterizar as instituições internacionais, que se insere a noção de “elite” utilizada em nosso estudo. O debate sobre a categoria existe desde longa data, sendo que a introdução da mesma no debate sobre as políticas se deve a Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca e Roberto Michels, com a célebre “Teoria das Elites”. Na ciência política as discussões entre elitistas, por um lado, e pluralistas por outro pautaram boa parte do debate no século passado sobre os governos. Longe de aspirar revisitar tais discussões, vale insistir em algumas formas como a categoria é entendida na literatura mais específica contemporânea.

Os indivíduos, concebidos como elites, na análise de políticas públicas, no estudo das relações internacionais e nas teorias dos movimentos sociais fazem parte de uma categoria que designa atrizes ou atores polimorfos. São, por um lado, diversos os termos utilizados para descrever um mesmo fenômeno, a ação dos indivíduos nas políticas públicas (nacionais ou internacionais), e por outro lado estes atores assumem

formas diferente, de acordo com as áreas de debate. A “elite” em ação pode ser vista como: o “empreendedor de políticas públicas” (Kingdon, 1995), a “elite do saber”, para os estudos sobre as comunidades epistêmicas (Haas, 1991), ou ainda como “brokers”, mediadores transnacionais (Tarrow, 2011).

Mais especificamente, para elitistas franceses contemporâneos, as elites são concebidas como “men and women in the public or private sector for whom this is a principle activity and who seems appropriate to label in a purely descriptive sense of 'elites'”(Genieys e Syrl, 2008: 21). A noção citada pode ganhar em precisão se for complementada pelos atributos das categorias das três áreas de estudos mencionadas, isto é, se entendermos as elites por suas características, que vão além de sua área de atuação principal.

No nosso estudo de caso a promoção internacional do OP é uma característica que perpassa as elites em questão, ou seja, seu traço comum. As elites implicadas no processo de difusão do OP também estão, por exemplo, na academia e podem ser inseridas na noção de comunidade epistêmica, da mesma forma que como os brokers, elas têm posição importante nas redes transnacionais, no sentido de conectar pessoas e influenciar o conteúdo das informações que estão circulando internacionalmente (Tarrow, 2011). Em sua grande maioria indivíduos que atuam no contexto dos municípios, como prefeitos, secretários, acadêmicos (urbanistas e sociólogos), quadros de OI, executivos de ONGs, etc. que operam por vezes dentro e outras fora das instituições. Muitos destes são especialistas que se ocupam desde longa data das questões e políticas urbanas e que detêm conhecimento na área, sobretudo em matéria de gestão urbana comparada.

As elites que promovem esta política de governança participativa exercem uma atividade de embaixadores do OP, tratam-se são como empreendedores de políticas, na medida em que promovem o OP internacionalmente em eventos, realizando consultorias técnicas, atuando em OIGs, ONGIs e em municípios sem necessariamente ter vínculos formais com as instituições. A noção de paradiplomacia, entendida como a ação externa de atores alheios aos Ministérios de Relações Exteriores para a promoção de interesses particulares, é útil neste sentido para conceituar este ator emergente que está implicado nas políticas públicas internacionais em geral.¹⁷ Chamaremos este ator de “paradiplomata”. Esta noção nos permite tratar

¹⁷ A noção se inspira de Aldecoa e Keating (1999) e Porto de Oliveira (2010).

um conjunto de indivíduos que operam de forma articulada entre si, com estratégias e formas de ação coordenada bem definidas, e que, eventualmente, podem estar em disputa com outros grupos de indivíduos.

Para entender o OP neste complexo jogo de interações internacionais nos valem de metodologia qualitativa, aplicando a técnica do process-tracing para desenvolver uma reconstrução da história da circulação internacional, identificando os momentos cruciais deste processo e sua ampliação progressiva. O método do process-tracing, de acordo com George e Bennett (2005, 206), “attempts to identify the intervening causal process – the causal chain and causal mechanisms – between an independent variable (or variables) and the outcome of the dependent variables. Realizar um process-tracing significa, ainda, que é possível identificar “single *or different* paths to an outcome, point out variables that were otherwise left out in the initial comparison of cases, check for spuriousness, and permit causal inference on the basis of a few cases or even single case” (George e Bennett, 2005, 215). Com efeito, o processo de difusão internacional do OP tomou diversos rumos para chegar aos cerca de 1500 casos distribuídos nas mais diversas regiões do mundo. Existem diversos atores, situações, meios, eventos muito heterogêneos implicados no processo de difusão. Neste emaranhado que constitui o movimento de difusão, o *process-tracing* é uma estratégia fértil para encontrar causalidade no fenômeno.

O processo de circulação internacional

O OP nasce em 1989 após a entrada do PT na prefeitura, sob o mandato de Olívio Dutra e com Tarso Genro como vice-prefeito. Em seus primeiros anos o OP ainda era uma política de governança participativa experimental, cujo desenho institucional estava sendo preparado pouco a pouco. As reuniões ocorriam, muitas vezes, em lugares improvisados e a atividade da prefeitura foi dedicada quase exclusivamente a construir internamente o OP. Em 1993, quando Tarso Genro assume a prefeitura, com Raul Pont como vice-prefeito, o OP já havia engrenado. Foi possível neste momento introduzir um conjunto de inovações institucionais, como a divisão do município em regiões e as assembleias temáticas. Além disso, o OP tornou-se mais técnico, uma vez que ganhou ciclo e critérios próprios de inversão de prioridades. Tarso Genro pode contar com a ajuda de Ubiratan de Souza que se ocupou da parte

técnica do OP, Coordenador Geral do Gabinete de Planejamento de Porto Alegre GAPLAN.

A divisão do município foi realizada inicialmente a partir de um antigo desenho deixado pelo governo militar que havia repartido a cidade em cinco regiões. Este desenho foi aproveitado e associando os limites físicos, como o Guaíba e as estruturas urbanas da cidade como rodovias e grandes avenidas. A partir de então definem-se as 26 regiões do OP. O motivo de introduzir as assembleias temáticas decorreu da necessidade que o governo sentiu em relação à ausência da participação da classe média no OP.¹⁸ Com efeito, as demandas que surgiam no OP eram, essencialmente, a respeito de políticas públicas de infraestrutura de base, em sua maioria carentes nas regiões mais periféricas da cidade. A introdução de áreas temáticas como cultura, esporte, transporte, etc. tinham por objetivo atrair o interesse da classe média em fazer parte de uma política de governança participativa que envolvia também áreas de seu interesse. Os avanços com a dimensão inovadora e o caráter técnico do OP foram indispensáveis para que, sob a administração de Tarso Genro, considerado como um dos paraembaixadores do OP, candidatasse esta política de governança participativa ao prêmio de boas práticas do programa da ONU para assentamentos humanos, UN-Habitat, em 1995, isto é, um ano antes da premiação que ocorreria em Istambul na segunda conferência plenária internacional.

Porto Alegre levou o prêmio, dando um primeiro passo em sua trajetória internacional. É possível dizer que foi neste momento em que Porto Alegre, ou melhor, o OP entra no *mapa mundi*, como afirma um de nossos entrevistados

“Então, esse é o marco. Esse é o marco do ponto de vista institucional. Para os governos progressistas e de esquerda do mundo, o marco, a entrada oficial de Porto Alegre no Mapa Mundi das relações internacionais se dá na conferência de Istambul em 96. Realmente ali, quem não conhecia, quem já tinha ouvido falar vê, e aí tu tem aquela chancela da ONU e aí realmente, dali em diante, em 96, vai pegar exatamente o final do governo Tarso e a transição do

¹⁸

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

governo Raul. Então ali bomba e coincide também com mais um ciclo de crescimento, inclusive quantitativo”¹⁹

O prêmio foi importante, também, em nível interno, ou seja na capital gaúcha, pois havia forte rejeição da parte da oposição em relação ao OP. Historicamente a cidade é marcada por uma forte disputa entre partidos e correntes políticas progressistas, de um lado, e a imprensa regional, filiada à Rede Globo, de outro. Nossos relatos e documentos da imprensa informam que o OP era raramente notificado pela mídia, a despeito dos prêmios internacionais e conquistas internas, e quando falava-se dele na imprensa o tom era de crítica.²⁰ Trata-se de uma conjuntura confirmada pelo Jornal Francês *Le Monde Diplomatique*, em que Bernard Cassen publica em 1996 um artigo sobre a experiência exemplar de Porto Alegre, no qual o autor menciona a disputa local. Há neste sentido uma disputa de nível interno, na qual procura-se legitimidade internacional para justificar uma política pública local.²¹

Desde o início dos anos 1990 já havia intelectuais franceses, bem como autoridades locais que visitavam o OP. Contudo, sua repercussão alhures ainda era pouco significativa. Foi com Tarso Genro que a ação externa inicia e o OP passa a se internacionalizar. Ao assumir a prefeitura ele pode contar com a ajuda de Raul Pont nas atividades internas, vice-prefeito na época, e passa a se dedicar também à construção de relações com outras cidades na América Latina e a Europa. A articulação dos prefeitos fica evidente em uma de nossas entrevistas

“a gestão do Tarso, depois a gestão do Raul potencializam muito essa coisa, recebem muito, colhem muito delegações intelectuais, pesquisadores, movimentos sociais, vanguardas, partidos, representações de partidos de esquerda da América Latina e da Europa, principalmente, que querem conhecer porque já ouviram falar, que tiveram relatos, que estão acompanhando essa experiência em construção, em renovação vitoriosa, as reeleições dos projetos, o aumento quantitativo da participação popular do OP, o ganho de

¹⁹ Entrevista realizada em Porto Alegre, junho de 2011.

²⁰ Entrevista realizada em Porto Alegre, junho de 2011.

²¹ Bernard Cassen, 1996.

legitimidade, as condições de uma hegemonia democrática de esquerda numa capital, capital mais meridional do sul do país”²²

Foi neste momento que à égide de Porto Alegre, em 1995, nasce a rede Mercocidades, um mimetismo da rede Eurocidades, um ano após a assinatura do Protocolo de Ouro Preto (com Fernando Collor de Mello representando o Brasil), que conferia personalidade internacional, além de dar maior estrutura, ao processo de integração regional no contexto do cone sul, o Mercosul. O mote do Mercocidades era fazer pressão para incluir a participação das cidades no projeto de integração dos mercados econômicos entre os países do cone sul. Cria-se, inicialmente, uma pequena rede de cidades, que passam além de fazer pressão sobre o Mercosul, intercambiar experiências de gestão urbana. O OP irá nesta vertente da rede assumir um papel fundamental e experiências pioneiras de emulação do OP surgirão no final dos anos 1990 nos países do Cone Sul, tais como Rosário, Montevideu e Córdoba (Porto de Oliveira, 2010 e 2011).

As relações internacionais promovidas por Tarso Genro se estendem ao velho continente, sobretudo com Barcelona, aonde na primeira metade dos anos 1990 representantes da prefeitura participam de um grande congresso sobre as metrópoles tecnológicas (Tecnopóles).²³ O OP em eventos desta natureza foi sempre a vitrine de Porto Alegre. Mas não aparecia somente nos *stands* das feiras internacionais, pois paralelamente cria-se na prefeitura um braço institucional, destinado às relações internacionais do município, a, já mencionada, Secretaria de Captação de Recursos (SECAR). Trata-se de um dos primeiros órgãos no Brasil a operar com as relações internacionais em um governo subnacional.²⁴ A SECAR estava intimamente ligada ao OP, pois à medida que as demandas passam a se tornar mais ambiciosas, o governo local usa a SECAR para contribuir na obtenção de recursos. Nos anos 1990 haviam instituições internacionais que tinham como prioridade o investimento direto na construção de infra-estruturas nos países em desenvolvimento (Kling, Razafindrakoto e Roubaud, 2011: 44).

O BID financiou neste período, a título ilustrativo, obras, como vias expressas, na cidade que contaram com participação popular. Um de nossos entrevistados revela

²² Entrevista realizada em Porto Alegre, junho de 2011.

²³ Entrevista realizada em Porto Alegre, junho, 2011.

²⁴ A este respeito ver a tese de Vanessa Marx um dos mais ricos estudos sobre as relações internacionais de Porto Alegre.

que quando a prefeitura solicitava recursos para as organizações internacionais, era sempre mencionado que as políticas públicas passavam por uma política de governança participativa, a saber, o OP. À medida que Porto Alegre solicitava recursos para instituições internacionais, as relações com outros municípios iam se tecendo e as políticas públicas na cidade evoluindo e OP ganhava destaque e se introduzia nas OIGs, que passaram a reconhecer a cidade de Porto Alegre como um modelo por sua forma de gestão pública inovadora.

O próprio Banco Mundial esteve envolvido nesta dinâmica. Ao final dos anos 1990 a política regional do BM estava orientada na promoção da descentralização, uma das prioridades da agenda para a América Latina, África e Ásia. Ao passar pelos municípios o tema da descentralização tocava as políticas urbanas e, sobretudo as inovações. Em 1997 acontece um evento amplo em Caracas, que foi importante não somente por dar mais um passo para incluir o OP na agenda das organizações internacionais, mas também por abrir um diálogo entre elites internacionais, especialmente da América Latina e da Europa. O encontro na Venezuela reforçava o lugar da experiência do OP entre as práticas mais valorizadas em termos de gestão urbana (Navarro, 2003, 92).

No mesmo ano uma obra *Decentralization in Latin America Learning through Experience*, publicada pelo Banco Mundial, incentivava a descentralização, trazendo exemplos de experiências de sucesso. Uma das seções inclui a necessidade de aproximar os cidadãos aos governos, e outra resume a experiência brasileira do OP.²⁵ Nesta mesma linha, o Banco Mundial, pouco tempo mais tarde, recomendou o OP em seu relatório e ao limiar do século XXI insistiu na necessidade das cidades a serem mais pró-ativas em quanto à criação de políticas de governança participativa (World Bank Development Report, 1999/2000).

O contencioso em torno do URB-AL e o processo de legitimação

Episódio peculiar na história do OP foi o contencioso ocorrido na primeira fase do programa URB-AL, um projeto criado pela União Europeia, dentro de uma agenda mais ampla que surge em meados dos anos 1990 destinado a aproximar as regiões da Europa e América Latina, após um momento em que os Estados Unidos

²⁵ Neste caso a experiência mencionada é Betim, ainda que não falte alusão à cidade de Porto Alegre, ver Banco Mundial, 1997.

havia se tornado os principais parceiros da região em detrimento das relações que se haviam estabelecido com o velho continente. A União Europeia cria diversos projetos de cooperação interregional, em áreas diversas dentro das quais figura a cooperação descentralizada. O intuito do projeto URB-AL é o de promover o intercâmbio de *savoir-faire* em matéria de gestão urbana, por meio de parcerias entre cidades da Europa e América Latina, em torno de temas pontuais tendo uma cidade como piloto (como o orçamento participativo para Porto Alegre ou a inclusão social para São Paulo).²⁶ O URB-AL era financiado por cidades de ambas as regiões, sendo que uma parcela mais significativa dos recursos pendia sobre as cidades europeias. O programa passou por três fases, sendo as duas primeiras de interesse para o nosso estudo de caso.

Em sua primeira fase é lançada uma chamada para 8 projetos temáticos, dentro do qual a rede n. 3 portava o seguinte título “Democracia na cidade”. Porto Alegre era candidata favorita, mas acabou não levando a coordenação do projeto, que é atribuída à cidade de Issy-les-Moulineaux, uma pequena cidade francesa. Este fato coloca em prova o prestígio internacional e a capacidade técnica de Porto Alegre para emplacar um projeto deste porte.

Anos depois, após a sucessão dos FSM que contribuiu a valorizar o prestígio de Porto Alegre e a articulação internacional da rede associada às elites municipais progressistas, na segunda fase de projetos do programa URB-AL, foi criada uma chamada intitulada “Financiamento Local e Orçamento Participativo”, na qual, mais uma vez, Porto Alegre era a candidata favorita e foi vencedora do edital. Desde então passou a coordenar a rede n. 9. Estes dois eventos mostram que o OP ainda estava se consolidando entre o final de 1990 e o início de 2000 como uma tecnologia de patamar internacional e que seria preciso mais tempo para que ela alcançasse tamanha notoriedade. Isto significa dizer que as elites ainda são extremamente importantes neste momento de construção e legitimação da imagem do OP, pois ele ainda mostra dificuldade inicial de ser acatado por organizações internacionais como a União Europeia. Este processo ocorre, em grande medida, no interno da rede do Fórum das Autoridades Locais.

Em 1999, quando Raul Pont era prefeito de Porto Alegre foi organizado um amplo seminário internacional, tratava-se do Seminário Internacional da Democracia

²⁶ Entrevistas diversas com quadros envolvidos nas redes: Rede – 3 URB-AL, Paris – 2007; Rede – 9 URB-AL, Porto Alegre, 2012.

Participativa (SIDP). Este seminário é particular, pois já no final dos anos 1990 reúne três grandes OI. O OP neste momento passa a despertar interesse da parte das OI, mas ainda não se pode afirmar com certeza que ele já tenha sido legitimado internacionalmente, devido ao fato de ter sido anterior ao sucesso com o projeto URB-AL.

Esse seminário imprime os traços que o OP assumiu em sua dimensão internacional nos anos seguintes. Temos três posições de instituições internacionais a respeito do OP, respectivamente da Fundação Mundial de Cidades Unidas (FMCU), da ONU e do Banco Mundial. Podemos afirmar que este seminário é um evento crucial pois aqui, pela primeira vez, condensam-se um conjunto de atores que levarão a cabo a internacionalização do OP em dois níveis institucionais (municipal e OI).

O representante da FMCU, presente na ocasião, insistiu na cooperação entre cidades como uma forma de disseminar as então chamadas “formas participativas de gestão”, em geral, e o OP, em particular. Por seu turno, o representante da ONU, enfatizou o valor da participação social na erradicação da pobreza e para uma gestão harmoniosa com o seu meio, recuperando a necessidade de dar continuidade à Agenda-21 e ao programa Habitat da ONU. A contribuição do representante do Banco Mundial, se dirigiu ao caráter inovador do OP e a importância de aprender com este dispositivo que, em suas palavras “é o caso mais exemplar na América Latina, refletindo um processo contínuo de aprendizagem, refinamento e compromisso, tanto político quanto técnico, por parte das autoridades municipais e um compromisso paralelo da sociedade civil” (Becker, org. 2000, 229).²⁷

As três declarações expressam a aspiração e, em alguma medida, a necessidade, de se disseminar o OP no mundo. Os discursos proferidos pelos membros das instituições internacionais têm caráter técnico e condizente com a agenda das instituições em questão. Apesar das diferenças entre as ideias implícitas nos discursos, neste evento se encontra uma rede transnacional de quadros de governos municipais, especialistas de organizações internacionais e militantes que compartilham o anseio de expandir a participação social e têm como referência para alcançar tal finalidade o OP.

Com o Fórum Social Mundial o OP adquire também sucesso nos movimentos sociais e ONG, em geral, e nos movimentos sociais internacionais e ONGI, em

²⁷ Obra coletiva resultado do evento (Becker, 2000)

particular. O outro mundo possível começa com a democratização radical da democracia (para emprestar o nome de uma das maiores redes implicadas no processo de difusão do OP nos anos 2000). A partir daqui quatro linhas de ação irão interferir no processo difusor do OP: as cidades, as organizações internacionais, as ONGs e a academia. Dentro de cada uma destas linhas existem elites que atuam regularmente envolvidas na difusão. Paralelamente ao FSM, à égide de Tarso Genro, cria-se o Fórum das Autoridades Locais pela Inclusão Social e Democracia Participativa (FAL)²⁸, um espaço destinado as autoridades locais, de corrente progressista, para discutir temas da administração urbana local. O FAL como o FSM ocorre todos os anos na mesma época e na mesma sede (com exceção de 2004). O lema do FAL é o de que os efeitos do sistema capitalista neoliberal como a exclusão social passa pelas cidades e cabe às autoridades locais tomarem iniciativas para remediá-los, pois elas estão diretamente em contato com a sociedade.

O Fórum das Autoridades Locais e a ampliação da difusão

A democracia participativa passa a representar uma das formas para lidar com problemas postos pelo FAL e, notadamente, o OP será crucial neste contexto. O FAL constituiu um lócus de reunião de elites locais e redes temáticas como, por exemplo, o URB-AL, a rede Mercocidades, o FALP (Fórum das Autoridades Locais de Periferias) e muitas redes de municípios. O OP é central ao FAL, ao analisar seus programas há sempre uma mesa redonda ou conferência sobre o OP. Aqui cria-se um espaço de construção e legitimação da ideia do OP como um instrumento de transformação social e se compartilham experiências, dificuldades e inovações da administração urbana internacional (Porto de Oliveira, 2011).

No interno do FAL cria-se um braço do movimento municipalista destinado a pensar a questão da participação e inclusão social na CGLU, que consiste numa fusão das antigas FMCU e a IULA (International Union of Local Authorities).²⁹ A CGLU fundada em Paris, com a presença de Marta Suplicy representando São Paulo, em

²⁸ Um artigo sobre o papel do FAL na difusão do OP foi apresentado no 11º Congresso da Associação Francesa de Ciência Política pelo autor em 2011 (<http://www.congres-afsp.fr/sectionsthematiques/st26/st26.html>)

²⁹ Entrevistamos a encarregada a este respeito.

2004, é a maior associação internacional de governos locais, ou tomando emprestada uma categoria nativa ela é a ONU dos governos locais. Internamente à rede FAL havia um grupo de trabalho destinado a preparar uma das subcomissões da CGLU sobre inclusão social e democracia participativa. Assim o tema passa a ser também elemento integrante da associação, aumentando sua legitimação no plano internacional.

A CGLU estreita relações com a rede Africités, homóloga às redes Mercocidades e Eurocidades, que desempenha papel central no processo de difusão internacional do OP na África.³⁰ Foi, com efeito, na conferência de Nairobi que a Africités, criada em 1998, constitui-se como um movimento que desde então passa a promover políticas de combate à pobreza nos municípios e os encorajar às práticas referentes à agenda 21.³¹

A tecnologia de governança participativa porto-alegrense é objeto de estudo promovido pelo Instituto do Banco Mundial (World Bank Institute/WBI) e em 2006 é organizado um workshop em Porto Alegre com delegações de quadros de municípios africanos, com o objetivo de estimular a transferência do OP. Aqui há uma ampliação do espaço do OP dentro do BM, que passa a integrar também sua agenda de ação. A título ilustrativo o BM tem um projeto em andamento para a construção do OP na Bósnia, país marcado pela situação de pós-conflito étnico. Surgem estudos que se dedicam a ele como objeto, por meio do Instituto do Banco Mundial. O OP passa a ser visto como um instrumento capaz de ajudar a construção democrática de países em situação de extrema pobreza, na medida em que se revela capaz de controlar os gastos (e em certos casos alavancar o orçamento), além de poder ser visto como uma política que pode assegurar elementos como: *accountability*, controle social e transparência.

O último levantamento realizado sobre os OPs na África contou 153 experiências.³² Como John Gaventa afirmou criticamente “The World Bank says that if it Works in Porto Alegre it has to work in Albania”.³³ Isto indica uma certa

³⁰ Entrevista com Jean Pierre Elong Mbassy, FAL, Belém, 2009.

³¹ “Africities 4 marked the end of a cycle, the one of the emergence and structuring of the African Municipal Movement, and opened a new stage; the one of action. The pressing need to fight misery and poverty and to improve the living conditions of the people was asserted in the Millennium Development Goals, Relatório, Africities 4, Marrackesh, 2009, disponível em <http://www.africities.org/docs/en/presentation.pdf>.

³² Mesa dedicada ao OP, Metropolis World Congress, Porto Alegre, 2012; conversa informal Bachir Kanouté realizador do Manual de treinamento de OPs da ONU para a África.

³³ Declaração de John Gaventa Seminário Nacional de Participação Social, Brasília 2011, ver Porto de Oliveira, O., Rodrigues, M. Barone, L e Voigt, J. Secretaria-Geral da Presidência da República (2011).

orientação para a ideia de que o OP consiste numa tecnologia idônea a ser transplantada de um contexto ao outro. A mudança de administração na cidade de Porto Alegre parece ter sido um facilitador nos diálogos com o Banco Mundial.³⁴ Se no início da gestão de José Fogaça (PPS/PMDB), ainda havia ceticismo e incerteza acerca do rumo do OP, quando César Busatto assume a coordenação a secretaria de Governança, ao qual o OP passou a ser vinculado, o diálogo com o Banco Mundial avança com a cidade que sedia encontros promovidos pela instituição internacional.³⁵

A difusão do OP no final da última década e no início desta se expande também para a Ásia.³⁶ Nos dias atuais, municípios na China, Japão e Coréia do Sul também tem OP. O processo de difusão na Ásia oriental é o mais recente e mais complexo a ser traçado. Em linhas gerais, ocorreu um movimento de importação propriamente dita, em que delegações de elites radicadas em ONGs, militantes e governos locais. Nas experiências Africanas o Banco Mundial ou a ONU passam a realizar em parceria com ONGs regionais conferências pontuais sobre o OP, bem como a produzir manuais. Na América do Norte existe uma dezena de experiências, que estão se expandindo em função da ação da rede Participatory Budgeting. As cidades de Nova Iorque e Chicago foram pioneiras nos Estados Unidos, ao passo que o Canadá encontra-se num estágio mais avançado.

Conclusão

As instituições internacionais não foram, em um primeiro momento, fundamentais para que o processo de difusão ocorresse. As difusões ocorrem inicialmente em governos subnacionais, no Brasil e nos países vizinhos. Neste último caso a difusão está associada em grande parte à ação paradiplomática iniciada pelas elites em Porto Alegre, por meio de redes transnacionais, e em seguida associadas a outros especialistas sobre o OP e, então, passamos a ter instituições internacionais implicadas de maneira cada vez mais incisiva no processo de difusão. Ao olhar exclusivamente para os programas das instituições internacionais na difusão deixa-se de entender as microdinâmicas do processo. As elites operam de forma associada às instituições internacionais.

³⁴ Entrevista, Porto Alegre, 2012.

³⁵ Vale notar que José Fogaça foi substituído pelo vice-prefeito José Fortunati (PDT).

³⁶ Sintomer, Y. et *All.* 2010.

A grande nebulosa do processo parece ainda ser a dimensão das ideias, uma vez que há diferentes concepções de OP em circulação, que por vezes se encaixam às orientações gerais das OI, ao passo que outras não. Foi possível observar que no FAL a ideia de OP estava associada à aspiração de “inclusão e transformação social”, esta foi a ideia que circulou durante um primeiro momento entre Europa e América Latina (Porto de Oliveira, 2011). Esta ideia passou a se diluir progressivamente no discurso da “boa governança”, tornando-se turva. Implementar o OP começou a ser entendido como um instrumento de promoção da participação, *accountability* e controle social. Com efeito, a nova administração de Porto Alegre se orienta para esse registro e insere o OP em uma concepção ao vinculá-lo à política de “Governança solidária e local”.

A difusão pode adquirir dimensões mais amplas se amparadas ideologicamente (no sentido de entrar na agenda) e financeiramente por instituições internacionais. A chegada de uma política pública alhures indica que existe difusão, entretanto isto não significa que a transferência é efetiva e duradoura no tempo. A dimensão técnica se faz necessária para a efetiva apropriação de uma política pública vinda de outro lugar, no espaço ou no tempo. Há elites que operam em diversos momentos e níveis. Os paradiplomatas são aqueles atores que foram encontrados operando no nível internacional, mantendo relação com as instituições, promovendo o OP, mas que também estão articulados localmente em municípios, universidades ou ONGs. O caso da circulação internacional do OP pode ilustrar dinâmicas mais amplas de difusão de políticas públicas, que não se disseminam automaticamente, mas precisam de um processo precursor de legitimação e apropriação pelos governos.

Bibliografia:

- ALDECOA, Francisco. e KEATING, Michael. (1999), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Frank Cass: Londres.
- ABERS, R. 2000. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Lynne Rienner, Londres.
- ABERBACH, J. ROCKMAN, B. 2002. “Conducting and Coding Elite Interviews”. *PS: Political Science and Politics*. Vol. 35, No. 4, pp. 673-676.

- AVRITZER, L., NAVARRO Z. (Org.). 2003. *A inovação democrática no Brasil: O Orçamento Participativo*, São Paulo. Cortez.
- AVRITZER, L. 2002. “O Orçamento Participativo: As experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. Em DAGNINO E. (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Paz e Terra, Campinas.
- _____. (org.). 2004. *A Participação em São Paulo*. São Paulo. Ed. UNESP>
- BARNET, M. e FINNEMORE, M. (1999). “The politics, Power and Pathologies of International Organization”. *International Organization*. N. 53. Vol. 4. PP. 699-732.
- CABANNES, Y. 2006. “Les budgets participatifs en Amérique latine : de Porto Alegre à l’Amérique Centrale, en passant par la zone andine, tendances, défis et limites”. *Mouvements*, N° 47/48, p.128-138.
- Cling, J. P. et all. (2011). “La Banque mondiale, entre transformations et résilience”. “*Critique Internationale*”. Vol. 4. N. 53.Pp. 43-65.
- DAGNINO E. et All. (Org.). 2006. *A disputa pela construção democrática na América latina*. Paz e Terra, Campinas.
- DEZALAY Y., GARTH B.2002. *La mondialisation des guerres de palais: la restructuration du pouvoir d’Etat en Amérique latine. Entre notables du droit et « Chicago boys »*. Seuil, Paris.
- CASSEN Bernard, “Une expérience exemplaire au Brésil: Démocratie participative à Porto Alegre”, *Le Monde Diplomatique*, Août, 1998.
- FAMSI, RED FAL, DIPUTACIÓN DE MÁLAGA, RED ESTATAL POR LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.(Ed.). *Los Presupuestos Participativos y Sus Redes*. Diputacion de Malagá. Documento eletrônico sem data.
- FUNG A. e WRIGHT O. (Org.). 2002. *Deeping Democracy: institutional innovations in empowered Participatory Democracy*. Verso Press, Londres.
- GENIEYS, W., SMYRL, M. 2008. *Elites, Ideas, and The Evolution of Public Policy*. Nova York. Palgrave Macmillan.
- GEORGE, A., BENNETT, A. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge. MIT Press.
- GENRO, TARSO, SOUZA, UBIRATAN (1997). *Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.
- JOBERT, B. 1985. “L’État en action. L’apport des politiques publiques”. *Revue française de science politique*. 35, n°4. pp. 654-682.
- HAAS, P. 1992. “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”. *International Organization*. n. 46. vol 1.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. 2003. “As três versões do neo-institucionalismo”. *Lua Nova*, N. 58, p. 193-224.
- HALL, P. 1989. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton University Press: Princeton.
- HALL, P. 1993.“Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*, Vol. 25, N., 3. p. 275-296.
- HUNTINGTON, S.1993. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press. Norman.

- LAVALLE, Adrian G. *et al.* 2006a. “Democracia, pluralização da representação e sociedade civil”. *Lua Nova*, São Paulo, N. 67, p. 49-103.
- LUBAMBO C. *et All.* (Orgs). 2005. *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Editora Vozes, Petrópolis.
- LATOURET, B. 2005. *La Science en action: introduction à la sociologie des sciences*. La découverte. Paris.
- MARX, Vanessa, *Las Ciudades como Actores Políticos en las Relaciones Internacionales*. Thèse de Doctorat. Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona, 2008.
- MULLER, P. 1985. “Un schéma d'analyse des politiques sectorielles”. *Revue française de science politique*. vol. 35. n°2. pp. 165-189.
- PETITEVILLE, F., SMITH, A. (2006) “Analyser les politiques publiques internationales”. *Revue Française de Sciences Politiques*. N. 3. Vol. 56. pp. 357-366.
- _____. (2011). *Éléments pour une sociologie du changement dans les organisations internationales*. “Critique Internationale”. Vol. 4. N. 53. pp. 9-22.
- PORTO DE OLIVEIRA, O. 2010. *Le transfert d'un modèle de démocratie participative: Paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis*. Collection Chrysallides, IHEAL/CREDA. Paris.
- _____. 2011 a. “L'implication des réseaux dans la circulation des politiques de gouvernance participative: le cas du Forum des Autorités Locales”. In: *XIème Congrès de l'Association Française de Science Politique*, Estrasburgo, França.
- _____. 2011 b. “Las dinámicas de transferencia del Presupuesto Participativo: una mirada hacia la acción de las élites”, IN: WHITEHEAD, Laurence e WELP, Yanina, *Caleidoscopio de la innovación democrática em America Latina*, Flacso, Mexico.
- REDE FAL. <http://redfal.org/fr/qui-sommes-nous/histoire-du-fal?showall=1>
- SIMMONS, B. e MARTIN, L. (2007). “International Organizations and Institutions”. In: Carlsnaes, W. Risse, T. e Simmons, B. (eds). *Handbook of International Relations*. Sage. Londres.
- SINTOMER, Y. *et all.* (2010). *Learning From the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation*. Capacity Building International. Alemanha.
- WAMPLER, Brian. (2008), “A Difusão do orçamento participativo brasileiro: boas práticas devem ser promovidas?”. *Opinião Pública*. Junho. ano/vol. 14. N. 001.
- SANTOS, B. (dir). 2003. *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- SIMMONS, B. *et All.* 2008. *The Global Diffusion of Market and Democracy*. Nova York. Cambridge University Press.
- WHITEHEAD, L. 1988. “Aspectos internacionales de la Democratización”. In: O'DONNELL, G., SCHMITTER, P., WHITEHEAD L. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Vol. 3. Buenos Aires. Ed. Paidós.
- World Bank (2000). *Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000*. Oxford, Oxford University Press.

- MULLER, P. 1985. "Un schéma d'analyse des politiques sectorielles". *Revue française de science politique*. vol. 35. n°2. pp. 165-189.
- Nye, Joseph (1990), "Soft Power", *Foreign Policy*, núm 80: 153-171.
- SANTOS, B. (dir). 2003. *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- SIMMONS, B. et All. 2008. *The Global Diffusion of Market and Democracy*. Nova York. Cambridge University Press.
- WHITEHEAD, L. 1988. "Aspectos internacionales de la Democratización". In: O'DONNELL, G., SCHMITTER, P., WHITEHEAD L. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Vol. 3. Buenos Aires. Ed. Paidós.
- WORLD BANK (2000). *Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000*. Oxford, Oxford University Press.
- WORLD BANK. (2005). *Empowering People by Transforming Institutions: Social Development in World Bank Operations*. Banco Mundial. Washington.