

A experiência da Rede Brasileira do Orçamento Participativo: um estudo com base no Modelo de Coalizões de Defesa (MCD)

The experience of the Brazilian Network of Participatory Budgeting: a study from the model of coalitions of defense

*Cláudio Luís de Camargo Penteado¹
Wagner Hosokawa²*

RESUMO: Este artigo visa a estudar a contribuição da Rede Brasileira do Orçamento Participativo (RBOP), utilizando como recursos de análise o modelo de coalizões de defesa (advocacy coalition). A RPOP reúne atores de diversos municípios e partidos responsáveis pela promoção e fortalecimento das experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Visa ainda a estudar o papel desta rede como subsistema apoiado na difusão do OP para sua criação e realização de seus objetivos através da interação dos atores envolvidos, além do papel da democracia participativa, componente importante do sistema de crenças em políticas públicas e definição do caráter organizativo da rede.

ABSTRACT: The article aims to study the contribution of the Brazilian Network of participatory budgeting (RBOP) using as analysis resources the study by the model of Defense coalitions (advocacy coalition). The RPOP brings together actors of several municipalities and parties responsible for the promotion and strengthening of participatory budgeting experiences in Brazil. Studying the role of this network, as a subsystem supported by the dissemination of the OP for its creation and realization of its goals through the interaction of the actors involved, in addition to the role of participatory democracy as an important component of the belief system in public policy and definition of organizational character of the network.

1 Professor da Universidade Federal do ABC. E-mail: claudio.penteado@ufabc.edu.br.

2 Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais pela UFABC. E-mail: wagnerhosokawa@gmail.com.

PALAVRAS-CHAVE: Rede Brasileira de Orçamento Participativo. Orçamento Participativo. Modelo de Coalizões de Defesa.

KEYWORDS: Brazilian Network of Participatory Budgeting. Participatory Budgeting. Model of coalitions of Defense.

I. INTRODUÇÃO

A gestão pública no Brasil é cenário de disputa política entre projetos antagônicos, e o orçamento público, como uma arena de políticas públicas, propiciou a implantação de experiências que buscaram a aproximação da administração pública com a sociedade civil por meio de processos de elaboração, indicação e pactuação de prioridades através de mecanismos de participação. Uma destas iniciativas é o Orçamento Participativo (OP) (BOAVENTURA, 2000; AVRITZER, 2009; TEIXEIRA, 2013).

Como amadurecimento dessa experiência, gestores públicos locais, intelectuais e profissionais diversos envolvidos com o OP em seus municípios criaram em 2007 a Rede Brasileira do OP (RBOP) para o fortalecimento da democracia participativa através da difusão de experiências como do OP.

Tendo como referência Sabatier e Jenkiins-Smith (1993) e Weible (2009), analisaremos a RBOP como um subsistema pertencente a uma coalizão de defesa, que reúne gestores públicos eleitos ou não, pesquisadores, intelectuais, dirigentes e profissionais de diversas áreas que atuam na perspectiva do sistema de crença de política pública centrada na democracia participativa.

Partimos do estudo de caso da RBOP, que irá sinalizar que a difusão do OP através de issue networks cumpriu a tarefa de reunir as condições necessárias em torno do OP e assim constituir articulações, meios e recursos para seu surgimento.

Para tal, dividimos o trabalho em três partes. A primeira parte contextualiza a experiência do Orçamento Participativo no Brasil, os movimentos realizados na sua difusão no Brasil e no exterior (WAMPLER, 2003, 2008; OLIVEIRA, 2013); na segunda parte, correlacionamos os fatores que deram surgimento à RBOP como um subsistema e suas coalizões, promovendo suas afinidades com o MCD e; por fim, na terceira parte, apontamos o papel das coalizões de defesa existentes na RBOP, com destaque para a atuação do núcleo político (policy core), que irá com maior convergência conduzir a rede através do sistema de crenças de políticas públicas, definir, portanto, suas contribuições na perspectiva da democracia participativa.

2. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: EXPERIÊNCIA E INOVAÇÃO NO CAMPO DA DEMOCRACIA NO BRASIL

Após a constituição de 1988, a proposta de construir um forte sistema de políticas públicas ocorreu pela descentralização político-administrativa do

Estado brasileiro, abrindo espaço para a atuação da sociedade civil. Das experiências e inovações democráticas através da participação política na relação sociedade-Estado, há dois espaços que marcadamente estão na cena política nacional.

A primeira experiência foram os Conselhos de Políticas Públicas³, cuja ampla expansão no Brasil permitiu a mobilização social de instituições, ONGs e indivíduos, principalmente no âmbito da Seguridade Social (Saúde e Assistência Social, excluindo-se a Previdência), na Educação, entre outros, que garantiram esses conselhos em todo o território nacional, fruto do “esforço de setores da sociedade civil e do Estado, despendido para garantir as condições para sua criação e funcionamento.” (TEIXEIRA, 2013, p.86), ampliando os debates e discussões sobre o lugar da participação na máquina administrativa e na gestão pública.

Já o Orçamento Participativo (OP) representa a outra experiência da inovação democrática (BOAVENTURA, 2000, WAMPLER, 2003; AVRITZER, 2007; TEIXEIRA, 2013), impulsionada pela iniciativa partidária (sociedade política) e implantada nas administrações municipais, cuja experiência pioneira ocorreu na cidade de Porto Alegre (RS), na gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), em 1988. Essa experiência busca, por meio de mecanismos de consulta pública, com ampla participação da população, intervir no planejamento e execução dos orçamentos públicos em seu benefício.

Na definição de Avritzer (2009, p. 37), o orçamento participativo é a “[...] forma de balancear a articulação entre representação e participação ampla da população por meio da cessão da soberania por aqueles que a detêm”, mediante resultado de um processo deliberativo em assembleias com ampla participação da população local e com o estabelecimento de conselhos com representantes da população local por região, que intervêm na proposta orçamentária do executivo, que assume o compromisso de executá-las.

Nesse primeiro momento, o associativismo civil foi um dos pilares do OP porto-alegrense, contudo, essa perspectiva se altera em lugares onde esse mesmo associativismo tem tendência de baixa. O OP tem sido um lugar de estímulo e de aprendizagem política quando envolve novos atores no cenário político local, que desenvolvem um processo de cidadania expressa nas conquistas de políticas públicas em obras e serviços públicos através do poder decisório, que envolve diálogo, negociação, inter-relação, interatividade e transparência (GADOTTI, 2014; PONTUAL, 2014) e que “mistura democracia direta com democracia representativa” (WAMPLER, 2003), não apenas como um processo participativo deliberativo da sociedade, mas

³ Segundo estudo de Teixeira (2013), no Brasil, há mais de 22 mil conselhos municipais subdivididos entre as várias áreas das políticas públicas regulamentadas pela constituição de 1988.

também como uma instituição de elaboração de políticas através da qual cidadãos selecionam obras públicas que serão implementadas (WAMPLER, 2003, p. 77) na dinâmica política do município.

O *boom* das experiências do OP dar-se-á em 1997 (Avritzer, 2009) com expansão e pluralidade no espectro partidário, consolidando-se em 2004 com cerca de 170 experiências em administrações municipais. Concentradas regionalmente no Sul, lugar da primeira experiência em Porto Alegre (RS) e no Sudeste, há sinais de crescimento considerável no Nordeste, explicado pela difusão da cultura política participativa, que entra na agenda política de poder local, associada ao êxito em combinar serviços e obras públicas pactuados e conquistados pela população local.

Nas duas últimas décadas, a influência originária exercida pelo PT (Partido dos Trabalhadores) sobre os municípios que adotam OP tem diminuído, e governantes de outros partidos têm implantado essa inovação democrático-participativa. Mudança essa atribuída à ideia de difusão de políticas públicas.

Essa difusão tem levado a experiência do OP nacional e internacionalmente (OLIVEIRA, 2013) e reunido no seu entorno diversos atores que interagem na sua perspectiva e nos resultados. Agrupados ou não, os atores têm atraído indivíduos da sociedade política (ROMÃO, 2010), dos gestores e funcionários públicos e de intelectuais de diversas áreas, como, por exemplo, do planejamento urbano, governança, gestão pública democrática e outros.

O papel da difusão do OP também ocorre para além do campo partidário em que ele se originou, pelo PT. Wampler (2008) vai estabelecer um novo foco dessa difusão com base em três hipóteses: a adoção de políticas públicas influenciadas pelo cálculo eleitoral; das redes temáticas (issue networks) ligadas à perspectiva da inovação democrática e da participação cidadã com vistas a estimular boas práticas de governança e até da interferência pela força do associativismo civil por meio de fatores internos e externos.

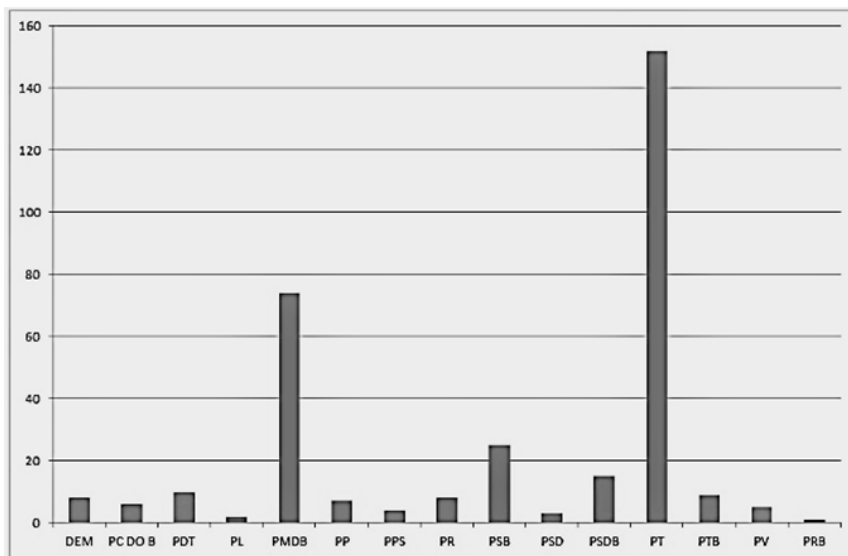
Wampler (2008) vai estudar essa mudança de padrão na difusão pela análise dos períodos eleitorais e mandatos de governos locais, observando que, nos anos de 1989-1992 e 1993-1996, a influência partidária era quase majoritária pelo PT, sendo este o principal agente da difusão. Contudo, aponta que, a partir do período de 1997-2000, o quadro muda profundamente, disseminando-se para outras siglas partidárias, seguindo uma tendência nos períodos subsequentes. Conforme consta na pesquisa nacional realizada pela própria RBOP entre os anos de 2011 e 2012, a maioria das 353 experiências tem influência, por número de cidades, do PT, seguido pelo PMDB, PSB, PSDB, PTB e PDT (Figura 1).

Wampler (2008) defende que o principal aspecto dessa mudança se deu pela conjuntura política, à época, que permitiu foco no bom de-

sempenho do governante frente ao cálculo eleitoral, estando também na elaboração de políticas públicas inovadoras, observando que,

à vinculação da prefeitura a uma rede de políticas públicas orientadas pela “boa governança” também colabora para adoção do OP durante o período de 1997-2000. Os prefeitos aparentemente buscaram referenciais situados para além dos limites de seus próprios municípios e de cidades vizinhas, na intenção de obter informações relativas à reforma dos processos de formulação de políticas. Esses prefeitos revelaram uma predisposição a orientar-se por outras experiências no esforço de aperfeiçoar sua gestão pública, de responder melhor às demandas dos cidadãos e de alcançar um melhor posicionamento de suas candidaturas à reeleição. (WAMPLER, 2008, p.81)

Figura 1: Pesquisa Brasil OP – Qual partido político governa as cidades com OP.



Fonte: Rede Brasileira do OP⁴.

Outro ponto da virada no aspecto da difusão do OP está na sua internacionalização. Voltamos, assim, à sua origem, Porto Alegre, que, sendo gerida por sucessivas gestões pelo PT com um projeto de governança

⁴ Pesquisa OPBrasil – Cidades com OP por partido político (2011-2012)

que apoiava inovações no campo das políticas públicas e da democracia participativa, investiu também nas relações internacionais para promover suas experiências e dialogar com outros governos locais fora do país. Nesse aspecto, estudos de Oliveira (2013) apontam que a cooperação internacional permitiu a construção de redes como a Mercocidades (1995), no âmbito do Mercosul, surgindo os primeiros seminários internacionais específicos com foco nas experiências de democracia participativa (1999), e a combinação do OP com o FSM (Fórum Social Mundial), evento de grande expressão contra as reformas do capitalismo neoliberal durante a década de 1990.

Estes espaços de encontro, articulação e diálogos, que reuniram diversos atores envolvidos ou interessados na temática do OP, vão proporcionar acordos de cooperação internacional de outro nível, em que damos destaque ao projeto URB-AL.

O Centro Internacional de Gestão Urbana (CIGU) reuniu-se em torno do debate das experiências de Orçamento Participativo e sua articulação com processos de planejamento urbano, com foco no diálogo e na reflexão entre as cidades de Belo Horizonte e Guarulhos, no Brasil; Bella Vista, na Argentina; Ariccia, na Itália; e de Córdoba, na Espanha. Na University College de Londres, pesquisadores coordenaram pela ONU um projeto de gestão urbana, apoiado pela União Europeia, denominado “Instrumentos de articulação entre Planejamento Territorial e Orçamento Participativo”, coordenado desde 2005 até março de 2007 pelo município de Belo Horizonte, que será denominado projeto URB-AL.

É neste espaço, inclusive, que as cidades brasileiras participantes irão depois protagonizar a criação da RBOP. E este será o momento em que a rede irá surgir, fruto de duas mudanças distintas, mas imbricadas pela mesma política pública central, o OP.

De um lado, sua difusão ocorreu em função da iniciativa e influência de uma sigla partidária (PT). A alteração do padrão de governança irá dar destaque ao OP como uma experiência de “boas práticas” de gestão e políticas públicas (WAMPLER, 2008). Sua internacionalização ampliou ainda mais esse capital político (OLIVEIRA, 2013) e estimulou a necessidade de maior coesão entre os atores nele envolvidos, possibilitando que a rede se configurasse como um subsistema que agrega nele a democracia participativa, com OP, com destaque no seu sistema de crenças, reunindo ao seu redor coalizões formadas pelos gestores da política, intelectuais e outros, elementos apoiados pela análise do MCD.

3. A REDE BRASILEIRA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (RBOP)

Como já apresentado, pela necessidade de consolidar o OP como prática política participativa, os atores envolvidos no OP optaram pela criação da Rede Brasileira do Orçamento Participativo (RBOP), com um formato de organização horizontal, dentro dos princípios da democracia representativa,

para fortalecer a capacidade de atuação estratégica e o compartilhamento de conhecimentos entre seus membros. Assim, resgatamos o depoimento de uma das suas fundadoras, a senhora Kátia Lima, ex-coordenadora do OP do município de Guarulhos (SP) e segunda coordenadora nacional da RBOP (2009-2013), que explica que esta articulação aconteceu no momento de maior ascensão que a temática adquire e aponta que em,

2007 na cidade de BH, tendo em vista o encontro de três cidades brasileiras - Fortaleza, Guarulhos e BH - num projeto internacional chamado URB-AL, a gente fazia parte de um projeto que estudava o financiamento do OP e o planejamento estratégico de cidades com outras cidades da América do Sul e da Europa, que eram uma cidade italiana e da Argentina. Yves Cabanes, sócio externo, monitorava o processo desse intercâmbio. Ao final desse processo, a gente ponderou que era importante ter uma organização nacional que pudesse estimular as discussões e os processos de OP no país, por isso criou-se a rede brasileira do OP. (informação verbal)⁵

Uma leitura possível da criação do RBOP pode ser encontrada no Modelo de Coalizão de Defesa (MCD), proposto inicialmente por Sabatier (1999), que nos permite explicar as relações entre os atores, indivíduos ou grupos reunidos em coalizões de defesa e que compartilham um mesmo sistema de crenças e buscam a formulação e mudança (no caso da RBOP, seu fortalecimento) nas políticas públicas, sendo que elas estão em torno de um subsistema (policy domain) em que estas coalizões atuam.

Apesar de a RBOP ter optado pelo formato de rede como dinâmica organizativa, é possível identificar na rede traços que lhe permitem denominar como um subsistema resultante do processo de difusão do OP, reunindo em torno de si coalizões de defesa, formadas pelos vários segmentos envolvidos com o tema da democracia participativa. A defesa do OP como uma importante política participativa agrega em torno de sua prática, em diferentes regiões do país, atores defensores da participação como princípio democrático.

Para aprofundar essa leitura, estudamos a dinâmica adotada pela RBOP desde a sua criação em 2007, para, assim, definir, pelos aspectos do MCD, qual o papel exercido pelas coalizões de defesa na perspectiva proposta pela própria rede.

Tendo como referência os dados e informações da própria RBOP, temos na indicação dos seus membros que a existência e funcionamento da RBOP se baseia na concepção de “relações horizontais, trabalho colaborativo e participativo e vontade e afinidade entre os participantes” (RBOP, 2009),

5 Entrevista de Katia Lima, em 25/09/2015, para pesquisa de tese de doutorado deste autor.

privilegiando na formação da sua estrutura organizativa a lógica da coordenação nacional subdividida em coordenações por estado, privilegiando o método de assembleia e a deliberação por consenso.

Na ausência de meios usuais como um estatuto, a RBOP adotará como norteador a sua “Carta de Princípios”, que segue uma premissa menos rígida e formal na direção da proposta que cria a rede, busca atuar, segundo uma visão horizontal, em que aderir à carta é ponto inicial para se tornar associado (a) à RBOP e como método de deliberação e interação entre os seus membros, define-se pelo consenso como método e afirma que o “comitê organizador da Rede Brasileira de Orçamento Participativo buscará sempre alcançar o consenso no processo de tomada de decisões” (RBOP, s.d.).

Ligado a isso, outro elemento importante são seus critérios de associação, que se dão pela adesão do município, não pela pessoa física. Esta opção de adesão deve ser assinada pelo prefeito(a) do município e seu representante indicado, que, em termos formais, vincula a gestão (governo) e os gestores públicos dos OPs à rede, ou seja, cria um vínculo com a instituição (prefeitura), tornando a participação mais formal do que popular, que se explica, nas argumentações de seus membros, pois sendo o OP uma experiência de política pública focada na democratização dos orçamentos, a forma de obter legitimidade ocorre justamente pela instituição, ou seja, pelo poder executivo.

Quanto aos benefícios da adesão à rede, eles se revertem principalmente à gestão pública. Na perspectiva da “boa governança”, o município associado à RBOP pode compor a coordenação da rede, ser indicado para os espaços de articulação das áreas temáticas referentes ao OP, ter acesso e primazia sobre acordos de cooperação (regional, nacional e internacional) e outros que advierem das movimentações feitas pela rede, bem como o grande número de atividades nacionais e internacionais em que a RBOP é requisitada, garantindo visibilidade aos que a representam.

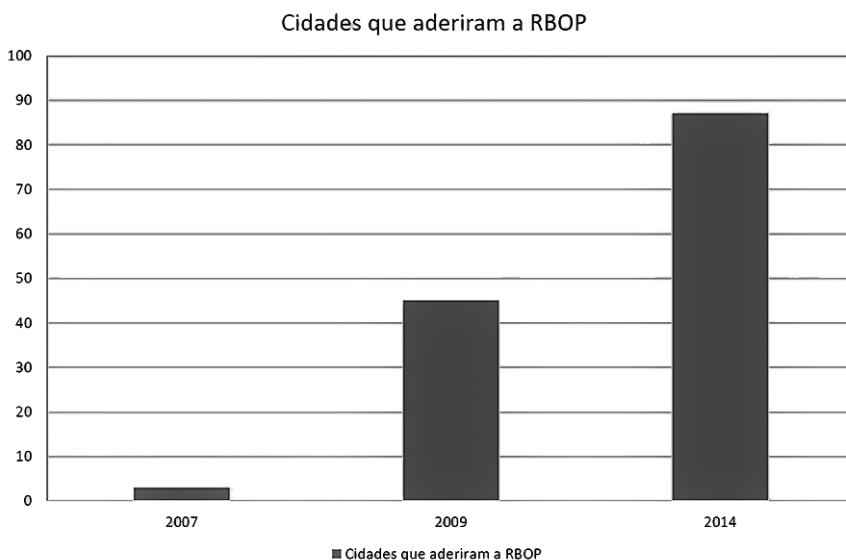
A RBOP reúne cidades associadas que se articulam por região do país e uma “Coordenação Nacional”. Esses comitês regionais apoiam o comitê nacional, e os encontros nacionais anuais funcionam como instâncias máximas que aprovam um Plano de Trabalho feito com o apoio de “grupos de trabalho”.

A Coordenação Nacional, segundo consta nos documentos da rede, deveria exercer a “função de articular os trabalhos durante o período de 02 (dois) anos”, mas o que observamos em nosso estudo é que não há uma alternância de coordenação, porque, ao longo da sua trajetória de uma década, vários foram os fatores conjunturais que levaram a não realizar sua alternância. Seja pela carência de recursos, já que as responsabilidades recaem sobre a cidade que coordena, seja pelo caráter consensual das suas deliberações, em que se aposta na cooperação e colaboracionismo

para realização dos trabalhos da rede, nesse sentido, a experiência da coordenação dos trabalhos da rede adquire uma maior importância para seu funcionamento.

Nessa primeira década de existência (2007-2017), a RBOP teve, ao todo, quatro cidades “Coordenadoras Nacionais”, tendo sido realizados nove encontros nacionais, o último em 2016. Com relação às cidades associadas, a rede inicia suas atividades somente com três cidades, passando em 2009 para 45 e chegando a 87 cidades associadas à rede em 2014 (RBOP, 2016⁶) (Figura 2).

Figura 2: Cidades associadas à Rede Brasileira do OP



Fonte: Rede Brasileira do OP (2016). Nota: Dados trabalhados pelos autores.

Um ponto forte da RBOP ainda está no aspecto da difusão internacional e conexão com outras experiências do OP em outros países. No período de 2013-2017, a rede participou dos seguintes eventos: Unidade de Participação Social do Mercosul (UPS Mercosul); Rede Mercocidades – Unidade Temática de Autonomia, Gestão e Participação (UTAGP); Observatório Internacionais de Democracia participativa (OIDP); Comissão de Inclusão

⁶ Os dados atualizados e ainda não analisados apontam que, das cidades no ano de 2016 que estavam associadas à RBOP, cerca de 78 cidades estavam associadas, em contrapartida, 09 (nove) cidades foram desligadas ou saíram da rede pela não continuidade do governo, seja pela não reeleição do prefeito (a), do partido no poder ou do seu bloco de poder político-partidário.

Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos (CISDPDH-CGLU); Redes Ibero-americanas de OP: Argentina, Colômbia, Espanha, Portugal, Venezuela e outras; Projeto de Orçamento Participativo (PBP) –Estados Unidos; e na assinatura de um *Acordo e Colaboração entre a Rede de Autarquias Participativas de Portugal (Portugal Participa) e a Rede Brasileira de Orçamento Participativo*, como parte de um processo ação conjunta entre redes de OP.

Essa conexão com outros agentes internacionais de práticas participativas amplia a capacidade de mobilização de recursos da rede e o compartilhamento de conhecimentos e práticas em nível mundial. A RBOP ainda participará da negociação de acordos multilaterais para promoção da perspectiva da democracia participativa, conferindo-lhe capital político e garantindo sua legitimidade.

4. A RBOP E AS APROXIMAÇÕES NA PERSPECTIVA DO MCD

Dentro do sistema de produção de políticas, o subsistema representa o lugar em que as interações dos grupos de interesse ocorrem pela afinidade em torno de uma área específica da política pública. Estes grupos de interesse são formados por gestores e funcionários públicos, organizações civis ligadas ao tema, pesquisadores acadêmicos, representantes de governos etc., que, segundo a definição de Sabatier (1999), são reunidos e distribuídos nas coalizões de defesa, pois aglutinam em torno de si os atores pela sua afinidade de interesses, tendo em comum o compartilhamento das ideias presentes no sistema de crenças.

O MCD não representa um modelo “fechado” e seu papel é justamente contribuir na explicação por onde passam a formulação e as mudanças nas políticas públicas, orientadas por dois pressupostos: (1) analisar as mudanças através do resultado das questões existentes entre as coalizões de defesa e (2) as mudanças são o resultado adquirido pelo aprendizado político (*policy-oriented learning*) orientado existente no processo (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993), sendo que este último pressuposto é reconhecido como elemento central da dinâmica interna do subsistema, retroalimentando o sistema.

Esse *policy-oriented learning* expressa a síntese dos resultados obtidos da articulação da coalizão dos atores na defesa de uma política e permite o desenvolvimento do seu conhecimento técnico-político e científico e do subsistema de políticas públicas, que, segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1999), é definido como “a subsystem consists of those actors from a variety of public and private organizations who are actively concerned with a policy problem or issue, such as air pollution control, and who regularly seek to influence public policy in that domain.” (1999, p. 119).

O subsistema no qual há sempre uma coalizão dominante irá conduzir ou traduzir as metas e objetivos das ações governamentais su-

bordinadas a ela (WEIBLE, 2003), que serão definidas como *advocacy coalitions* e que, reunidas em um subsistema, competem para buscar a vitória da política pública em vários aspectos do seu desenvolvimento, implementação e resultados, ou seja, a concorrência ou busca das coalizões de defesa, segundo suas estratégias políticas, permite que a interação entre seus atores e seus capitais construa pontos de vista ou prevalência de ideias-força entre elas.

O OP como experiência participativa de um campo das políticas públicas compreende três características centrais: 1) participação aberta a todos/as cidadãos sem nenhum status especial atribuído, inclusive as organizações da sociedade civil; 2) cominação da democracia direta e representativa, com dinâmica institucional definida entre seus participantes; 3) alocação de recursos e investimento público combinados com critérios gerais e técnicos que orientam a ação estatal (BOAVENTURA, 2002) apoiada em um forte e combinado processo de difusão (WAMPLER, 2003 e 2008; OLIVEIRA, 2013 e 2016).

O que configura a RBOP como um subsistema desta política pública são suas características, que permitem ser o lugar de encontro e compartilhamento das experiências dos atores no Brasil, os aprendizados dos OPs nas várias regiões e suas especificidades, cooperação técnico-política das chamadas inovações democráticas e quando ela se vincula a organizações como a FNP (Frente Nacional de Prefeitos), que reúne corporativamente os prefeitos(as), dando legitimidade para que a rede seja a referência no debate temático. A rede também confere uma condição de accountability junto a suas coalizões de defesa, bem como prioridade no processo de debate e formação, ou seja, referenciada como *policy-oriented learning* ao ter a primazia de ação junto aos municípios (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999). Desde 2007, a RBOP ocupa os principais espaços de discussão e apresentação da experiência do OP no Brasil e no exterior (OLIVEIRA, 2013).

Já citamos que o sistema de crenças (*beliefs systems*) exerce importante função no MCD, pois é deste compartilhamento de conceitos e valores pelos atores políticos envolvidos (da gestão pública ou não) que as políticas públicas têm condições de influenciar tanto os atores, quanto as instituições.

O OP pertence a uma perspectiva de ampliação prática da democracia participativa (BOAVENTURA, 2002; COHEN e FUNG, 2007; AVRITZER, 2009) que a própria rede se define com uma funcionalidade de “promover o encontro de cidades brasileiras que possuem visão e iniciativas de democracia participativa” (RBOP, 2017), contribuindo para a manutenção dos princípios (crenças) da participação cidadã.

Isso dá ao subsistema a condição normativa que fundamenta tanto a interpretação, quanto o diagnóstico de respostas em relação aos

momentos de ciclos e períodos pelos quais passam as políticas públicas, ou na perspectiva de Sabatier (2007) e Weible (2005), o sistema de crenças, determinado pelas ações humanas (organizadas no caso no modelo de coalizão), se cristaliza pela práxis política, que se funda na afirmação de certos pactos e regras que justificam as relações de poder.

Relações de poder que, segundo a perspectiva de Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 133), as coalizões de defesa (*advocacy coalition*) em casos em que o núcleo político (*policy core*) é influente, pela força do sistema de crenças, o grau de resistência às mudanças entre as coalizões de defesa também é maior. Isso ocorre devido a certo grau de dependência gerado pela interação em torno do subsistema, situação na qual se encontra a RBOP configurada na forte influência dos gestores públicos que compõem a coordenação da rede, afiançados pelos seus prefeitos (as), que podem apoiar com seu capital político-institucional as ações da rede em todos os aspectos que permeiam outras coalizões, como dos pesquisadores, funcionários públicos, dirigentes de ONGs e movimentos sociais, entre outros, ligados à perspectiva democrático-participativa que a rede defende.

Sabatier e Jenkins-Smith (1999) irão argumentar que, quando o sistema de crenças está integrado ao núcleo político, a coalizão ganha força em suas práticas e objetivos. É possível observar que essa configuração de articulação do sistema de crenças com o núcleo político local está nas escolhas que a RBOP fez desde a sua fundação. A participação dos membros da rede (quadro de associados) ocorre pela dupla participação – da autoridade local e de seu representante – geralmente o gestor da política pública do OP. Agregam-se em torno dessa composição as demais coalizões possíveis como a dos funcionários públicos, pesquisadores acadêmicos e demais indivíduos ou grupos interessados numa relação de interação e de cooperação.

As mudanças no *policy core* de uma coalizão ou uma política pública são provocadas por fatores não cognitivos, ou seja, exógenos ao sistema (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999), e representam momentos de tensão, no qual a Rede por sua capacidade de mobilização das coalizões procura garantir a manutenção do OP.

A RBOP permitiu a formação de uma coalizão nacional, com diálogo e interlocução com outros parceiros internacionais, reunindo em torno de si diferentes experiências do OP, em diversos contextos subnacionais, garantindo maior capacidade de defesa dos valores e crenças da democracia participativa e legitimidade como política pública de “boa prática” de governança.

Podemos compreender a sociedade política e o cálculo eleitoral como um evento externo ao subsistema (RBOP), pois, a depender das mudanças nas coalizões governamentais, seja em padrões político-partidários ou mudança na perspectiva do que é considerado, no momento “boas prá-

ticas” de governança, isso acarreta grande impacto nas decisões políticas e impactos em outros subsistemas, considerando que os subsistemas gozam de autonomia relativa. Em outras palavras, segundo Vicente (2015, p. 80), a “influência desses fatores exógenos no subsistema é mediada pelo grau de consenso necessário para mudança na política, pelo grau de abertura do regime político, bem como pelas limitações e recursos dos atores do subsistema.”.

A adesão à Rede não está somente associada ao sistema de crenças, o que ajuda a explicar que nem todos os municípios brasileiros que adotam alguma política semelhante ao OP participam da RBOP. Os princípios ideopolíticos relacionados à democracia participativa e ao cálculo eleitoral também são uma variável importante na participação (ou não) da organização. Desta forma, a equação da dinâmica de funcionamento da RBOP ocorre pela conjunção (pactuação) de uma coalizão em torno de determinantes externos (núcleo político) como forma de garantir legitimidade e apoio institucional dos determinantes internos (crenças), como mecanismo de mobilização de uma coalizão de defesa.

Outro elemento de explicação que determinaria o comportamento dos atores da rede na preservação das suas regras internas de adesão (carta de princípios e sociedade política) pode ser pelo caráter da RBOP, descrita pelos pesquisadores como uma rede politizada. Sintomer *et al.* justificam essas relações estabelecidas pelo caráter sócio-histórico a que pertence o surgimento da rede, pois “a primeira geração de redes era bastante politizada, e o orçamento participativo, do seu ponto de vista, era um importante instrumento para mudança política” e isso não foi empecilho para cooperação internacional no âmbito da PGU⁷ e URB-AL, pois houve interface entre governos radicais e organismos internacionais no compartilhamento de experiências e difusão internacional.

Dos elementos sócio-históricos, podemos destacar dois fatores responsáveis pela formação de uma coalizão em torno do OP no formato de rede. Um primeiro fator, ligado ao momento de criação do OP, foi a forte mobilização e influência de ONGs internacionais e a confluência político-ideológica em torno da perspectiva do FSM (Fórum Social Mundial), na defesa de práticas inovadoras de gestão participativa na contra-hegemonia do Sul-global e visões pós-colonialistas (BOAVENTURA, 2000, 2002). Um segundo, em momento posterior, foi o reconhecimento mundial do OP como prática de “boa governança”, que lhe garantiu legitimidade e adesão de outros atores (com grande capacidade de mobilização de recursos) na defesa de sua difusão, dentro do princípio de eficiência e *accountability*.

A conjunção desses dois fatores ajuda a explicar por que motivo,

7 Programa de Gestão Urbana das Nações Unidas na América Latina e Caraíbas, desenvolvido no âmbito do programa HABITAT.

após uma década completa, a RBOP mantém uma dinâmica interna de pouca divergência ou dificuldades de interação entre os seus indivíduos e grupos, expressos nas suas coalizões de defesa, mostrando que seu desenho institucional permanece em pleno funcionamento, com raros deslocamentos provocados por mudanças de fatores externos ligados mais ao movimento das forças na sociedade política, pois alterações no quadro político-eleitoral determinam a continuidade ou não do OP, alterando, assim, o grau associativo deste município à rede.

5. CONCLUSÃO

Neste breve estudo, podemos concluir, previamente, através do referencial teórico que o MCD traz, que o Orçamento Participativo, na condição de um programa de política pública referenciado na perspectiva da democratização do Estado e do seu exercício através da democracia participativa, expressão central do sistema de crenças dessa política pública, foi reunindo elementos que culminaram na sua difusão nacional e internacional, como experiência e inovação democrática das relações Estado e sociedade.

Tal movimento foi fundamental para criação da RBOP, que, ao ser configurada como um subsistema, segundo a abordagem do MCD, nos permite identificar, em seu desenho e dinâmicas, a atuação de coalizões de defesa (*advocacy coalition*), que se mobilizam em torno da crença da democracia participativa.

A abordagem do MCD também observa, mesmo pela importância da ação dos atores envolvidos na RBOP, a forte dependência do núcleo político para a manutenção do OP. Fator esse que merece um estudo mais aprofundado e um acompanhamento longitudinal para ser mais bem avaliado, principalmente em relação ao cálculo eleitoral dos partidos que se alternam no executivo local (ROMÃO, 2010).

As possibilidades oferecidas pelo MCD e que podem servir como possíveis contribuições para o entendimento da Rede estão nas prescrições que o modelo permite fazer pelas suas análises. E isso está relacionado a umas das novas hipóteses que foram acrescentadas por Sabatier (2007) e Weible *et al.* (2009) na perspectiva do aprendizado político que dizem que,

os atributos centrais (policy core) de um programa governamental não serão significativamente revistos enquanto a coalizão de defesa que institui o programa continuar no poder, exceto se a mudança for imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior. (SOARES e ALVES, 2015, p. 71)

Isto posto, a RBOP completa uma década de existência apoiada pelo processo ainda em curso das experiências no campo da democracia participativa no Brasil, tendo no OP uma centralidade, pela sua implementação e desenvolvimento em diversos municípios brasileiros e pelo fato de

suas coalizões de defesa atuarem ainda de forma colaborativa pela força do seu sistema de crenças e pelo papel desempenhado pelos atores através do núcleo político que coordena a rede.

Este grau de estabilidade frente às mudanças de fatores externos ainda não enfrentou uma crise ou problema que estabelecesse uma disputa entre as coalizões presentes. Pode ser que esta não seja a característica da RBOP, cabendo a ela analisar então se os fatores externos, que apresentam problemas reais e que influenciam nas mudanças da rede, não mereceriam maior atenção, dada a dependência da sociedade política no contexto brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática e deliberação pública. *Lua Nova* nº 49. São Paulo, 2000.
- AVRITZER, Leonardo (org). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009.
- Conferência Internacional Portugal Participa. *Apresentação da Rede Brasileira do Orçamento Participativo* - Lisboa, Portugal, 2016. Disponível em:< www.portugalparticipa.pt>. Acesso em: 27 ago. 2017.
- OLIVEIRA, Osmany Porto de. *Embaixadores da participação: A difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil*. Tese de Doutorado - Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2013.
- Rede Brasileira de Orçamento Participativo. *IV Encontro Nacional da Rede Brasileira de Orçamento Participativo - Balanço de Atividades (2007-2009)*. Vitória (ES), 2009. Disponível em:< <http://antigo.redeopbrasil.com.br>>. Acesso em: 13 jun. 2017.
- _____. *Papel da Rede Brasileira de Orçamento Participativo - Limites e Avanços na radicalização da democracia em Cidades do OP - Balanço de Atividades (2007-2009)*. Canoas (RS), 2010. Disponível em:<<http://antigo.redeopbrasil.com.br>>. Acesso em: 13 jun. 2017.
- Santos, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. RJ: Ed. Civilização Brasileira, 2002.
- SABATIER, P. A. *An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein*. Policy Sciences, 1988.
- Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, Hank C. The advocacy coalition framework: na assessment. In: Sabatier, P. A. (ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 1999. p. 117-166.
- Sabatier, Paul A.; Weible, Christopher M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: Sabatier, P. A. (Ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 2007. p.

189-220.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. *Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)*. Tese de Doutorado. – Campinas: Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2013.

Weible, C. M. Beliefs and perceived influence in a natural resource conflict: an advocacy coalition approach to policy networks. *Political Research Quartely*, v. 58, n. 3, set. 2005.

_____. Coalitions, Science, and belief change: comparing adversarial and collaborative policy subsystems. *The Policy Studies Journal*, Malden, v. 37, n.2, 2009. p. 195-212.

WAMPLER, Brian. Orçamento participativo: uma explicação para ampla variação nos resultados. IN: *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander (orgs). São Paulo: Cortez. p. 61-86, 2003.

_____. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008. p.65-95.