

A REDE BRASILEIRA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E SUA INTERDEPENDÊNCIA POLÍTICO INSTITUCIONAL: REFLEXÕES PARA A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA BRASILEIRA

HOSOKAWA, WAGNER

RESUMO

No Brasil o golpe político-institucional-midiático (SINGER et. al.) de 2016 representa o ano em que se interrompe parte dos projetos, programas e experiências do período progressista, destes, o Orçamento Participativo (OP) é impulsionado pela difusão da sua experiência e faz surgir no campo das suas coalisões de defesa a Rede Brasileira do Orçamento Participativo (RBOP). O estudo analisa a contribuição da RBOP a partir da sua experiência político-institucional e contribuição à democracia participativa. Para isso recorreremos como linha metodológica uma revisão bibliográfica e foco na análise dessa rede a partir do ACF (Advocacy Coalition Framework) ou Modelo de Coalizão de Defesa (MDC).

PALAVRAS CHAVE

Orçamento Participativo. Democracia Participativa. Rede Brasileira do OP. Advocacy Coalition Framework.

ABSTRACT

In Brazil, the political-institutional-media coup (Singer et. al.) of 2016 represents the year in which part of the projects, programs and experiences of the progressive period are interrupted, of these, the Participatory Budget (OP) is driven by the dissemination of its experience and brings up in the field of its defense coalitions the Brazilian Participatory Budget Network (RBOP). The study analyzes the contribution of RBOP from its political-institutional experience and contribution to participatory democracy. For this we resort as a methodological line a bibliographic review and focus on the analysis of this network from the Advocacy Coalition Framework (ACF) or Defense Coalition Model (MDC).

KEYWORDS

Participatory Budget. Participatory Democracy. Brazilian OP Network. Advocacy Coalition Framework.

APRESENTAÇÃO

A “onda” neoliberal redefine o capitalismo global, seduz com o discurso da estabilização monetária e do consumo parcelas significativas da sociedade e orienta suas forças políticas alinhadas a esse pensamento neoliberal. O combate *hayekiano*¹ em favor de uma liberdade do mercado contra a igualdade e, portanto, contra a democracia se deve a um novo tipo de populismo de massas, sob o aspecto econômico, o projeto ideopolítico neoliberal estabelece bases objetivas, que segundo Boron (2001, p.254-255) “o prefixo “neo”, lhe dá um ar de frescor e juventude e não se compadece com a velhice de seus postulados fundamentais”, construindo a partir de narrativas que são difundidas pela mídia, como o “acesso ao consumo” via importações, em detrimento da indústria nacional, “combate à inflação e estabilidade da moeda” ao custo de privatizações e redução do “Estado corrupto”, terceiro setor como “resposta” da sociedade civil pelo bem comum, etc., são linhas defendidas pelos seus representantes políticos, articulados a partir da superestrutura, penetram em setores da sociedade civil para argumentar e justificar que a viabilidade do seu projeto depende de uma palavra: reformas.

Rancière (2014), traz para o debate contemporâneo o papel da democracia, ou porquê não dizer “democracias”, pois se refere ao paradigma conceitual da democracia, seus críticos e seus usos pelos sistemas políticos que agora assumem uma nova questão que ele considera ser “o novo ódio à democracia”, ou seja, se apropria do processo democrático moderno ao utilizá-lo para um *ad referendum* de suas posições, frente a apatia política da sociedade civil, em particular da classe trabalhadora, diante do Estado gerencial que promove as elites econômico-financeiras em detrimento da maioria da população.

Na estratégia de resistência da esquerda latino-americana ao projeto neoliberal Sader (2009) explica que há diferenças de táticas entre os países, e alguns adotaram inovações democráticas no campo institucional, como as experiências do Orçamento Participativo e a consolidação dos partidos de esquerda para tipo de Estado Social, por meio das políticas sociais públicas e valorização da cidadania plena, e tem como tática a conciliação política e governos de coalizão, isso ocorre no Brasil, Chile, Uruguai e Argentina. Já nos países como Bolívia, Venezuela e Equador as tensões sociais e lutas populares desembocaram em alternativas eleitorais mais radicalizadas que lograram mudar inclusive o caráter do Estado, com um programa de transformações político-econômicas e culturais por meio de constituintes e centralização do poder do Estado.

Porém, o que essas vitórias eleitorais, mudanças constitucionais e sociais não previam foi o movimento das forças políticas (internas e externas) apoiadas na financeirização do capital e que visavam retomar ao poder. Há uma mudança significativa na conjuntura latino-americana que vai desde o falecimento de Chávez na Venezuela, onde permanece no poder numa articulação político-civil-militar do “chavismo” a frente do governo e que resiste com dificuldades, houve golpes

1 Hayek, economista e intelectual do pensamento neoliberal.

institucionais impulsionado por maiorias parlamentares que derrubaram por meio de impeachment os presidentes de Honduras (Zelaya), no Paraguai (Lugo), no Brasil (Dilma) e recentemente na Bolívia (Evo Morales).

No Brasil em particular a vitória eleitoral de Jair Bolsonaro, por fora da polaridade PT e PSDB, faz um governo que assume o caráter conservador e moralizante na política guiado por um programa ultraliberal de reformas é parte do resultado negativo do período, pois, setores da classe dominante buscaram por meio de golpes retomar o poder desrespeitando as regras do jogo institucional, evidenciando as fragilidades do processo democrático liberal, ainda muito alheio as massas, com forte instabilidade política, econômica e social, representando um retrocesso no período mais longo da democracia no Brasil.

O presente artigo estudo foca na Rede Brasileira do OP e a sua relação de interdependência institucional, utilizando do modelo de análise do ACF (Advocacy Coalition Framework) o objetivo é refletir sobre as possibilidades, desafios e reflexões sobre democracia participativa no contexto brasileiro.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA BRASILEIRA E EXPERIÊNCIA POLÍTICO INSTITUCIONAL: O PAPEL DO OP.

Na década de 1990, o Orçamento Participativo (OP) é proposto e realizado por partidos de esquerda, em especial o Partido dos Trabalhadores (PT), à frente de governos municipais a partir da “onda de redemocratização” do Brasil, com o fim do regime militar e a nova constituição de 1988. É neste mesmo período que a implementação do OP amplia-se significativamente, atravessando a primeira década do século XXI, e isso se deu pela sua internacionalização em 1996 até 2012 decorrentes de uma ampla difusão de OPs enquanto referência de “boa governança”. Segundo Wampler (2003; 2008) e Frey (2003; 2005) se amplia inclusive o “leque” de partidos até de centro e direita, bem como organismos internacionais como o Banco Mundial, que passam a propor modelos de consultas participativas com vistas a “melhorar” o grau de *accountability* das finanças públicas.

O orçamento público representa lugar central para efetivação dos ideais constitucionais, já que a materialidade dos direitos e do funcionamento do Estado dependem inclusive de recursos que perpassam pela arrecadação de impostos e tributos, receita e despesa da máquina pública, entre outros. Salvador (2010, p.79), nos apresenta que “o fundo público ocupa um papel relevante na articulação das políticas sociais e na relação com a reprodução do capital”, sendo importante para que um “novo” Estado brasileiro surgisse. Avritzer (2009) argumenta que para isso a participação da sociedade civil e criação das instituições participativas no Brasil foi fundamental para incidir sobre o fundo público, em particular, nas políticas de Seguridade Social, em especial nas políticas de Saúde e Assistência Social, avançando para as demais políticas públicas na figura dos Conselhos de Políticas Públicas ou de Controle Social como são conhecidos.

Já o OP representou uma “[...] forma de balancear a articulação entre representação e participação ampla da população por meio da cessão da soberania por aqueles que a detêm” (2009, p. 37), mediante um processo deliberativo complexo que

envolve essa população em assembleias com ampla participação da população local e com o estabelecimento de conselhos com representantes da população local por região, com ações aprovadas que ainda passariam pelo crivo da vontade política do governante, que em contrapartida assume o compromisso de executá-las.

Boaventura (2002) aponta três características do OP: 1) participação aberta a todos/as cidadãos sem nenhum status especial atribuído, inclusive às organizações da sociedade civil; 2) cominação da democracia direta e representativa, com dinâmica institucional definida entre os seus participantes; 3) alocação de recursos e investimento público combinado com critérios gerais e técnicos que orientam a ação estatal.

O *boom* das experiências do OP, segundo Avritzer (2009), dar-se-á em 1997 com expansão e pluralidade partidária, consolidando-se em 2004 com cerca de 170 experiências em administrações municipais. Ainda concentradas muito no Sul, lugar da primeira experiência em Porto Alegre (RS) e no Sudeste, com crescimento considerável no Nordeste, explicado pelo espraiamento da cultura política participativa que entra na agenda política local, associados ao êxito em combinar serviços e obras públicas deliberadas pela população local.

Neste ponto, a difusão internacional do OP representa elemento fundamental para que outras cidades em outros continentes no mundo pudessem conhecer e se apropriar da experiência brasileira do OP, e onde é certo que a “gênese das formas de participação social, (...) é seguida pela transferência do OP de Porto Alegre para o contexto local e, por fim, a ascensão nacional.” (OLIVEIRA, 2013, p. 157). Porém, esse processo de difusão do OP fora do Brasil, explica Sintomer et al. (2012), que a experiência do OP no mundo² não se dá da mesma forma que em Porto Alegre, ao pesquisar o conjunto de experiências de OP e similares, mostra que os modelos que se desdobraram dessa adaptação para os cinco continentes foi adquirindo formas que vão desde o maior controle do orçamento público até reformas administrativas, em outros casos o modelo deliberativo foi substituído por outros de caráter consultivo dos seus cidadãos.

Outro modelo que se desdobra do OP *portalegrense* são aqueles propostos por organismos financeiros internacionais, em particular o World Bank (Banco Mundial) que, ao incorporarem a experiência do OP, redimensionam seus objetivos numa outra perspectiva: fortalecimento e ampliação da democracia liberal, e realoca-os para conceitos de governança participativa num aspecto mais “técnico” voltados para conceitos de *empowerment* e *accountability*, a ser utilizado enquanto ferramenta de gestão pública em vários contextos locais e até nacionais, porém, devendo passar por um processo de “destilação ideológica” (OLIVEIRA, 2013, p.142), centrado no objetivo de responsabilidade social e fiscal dos gestores públicos e governos no geral.

2 Em Sintomer et. al. a publicação “Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no mundo – um convite à cooperação global.” – Caderno Diálogo Global nº 25/ Agência Alemã “Engagement Global gGmbH, Service für Entwicklungsiniatieven”, mar. 2012, é um dos mais atualizados estudos sobre a internacionalização dos OPs nos mais variados modelos implantados.

ANÁLISE DA REDE BRASILEIRA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (RBOP) A PARTIR DO MODELO DE COALIZÃO DE DEFESA

Os estudos de Oliveira (2017; 2016; 2013a; 2013b) analisam o que considera o “ponto de virada” que deflagrou o processo de difusão internacional do OP que perpassa por três experiências internacionalizadas, a saber, Porto Alegre (1996), Belo Horizonte (2003) e Recife (2004), e o espaço de cooperação e articulação dos seus protagonistas será durante o Fórum Social Mundial, cujas primeiras edições são realizadas no Brasil, em especial em Porto Alegre, conforme explica Gadotti, “o FSM foi o acontecimento mais importante desse início de século. Eu diria que o novo milênio começou, realmente, como algo novo, em Porto Alegre (...) janeiro de 2001” e completa afirmando que “(...) ele se tornou um símbolo da esperança coletiva e a expressão mais visível da sociedade civil global.” (GADOTTI, 2000, p. 13)

Sediando as primeiras articulações das redes de cooperação e disseminação do OP pelo mundo, lá se fortalecem as relações da rede “*Démocratiser Radicalment la Démocratie*” originária das relações entre cidades francesas e Porto Alegre, da rede “Fórum de Autoridades Locais” (Rede FAL) e redes de cooperação internacional via organismos ligados a ONU (Organização das Nações Unidas). Destaca-se, entre elas, o Programa de Gestão Urbana (PGU) e o Programa de Cooperação da União Europeia com governos locais da América Latina (URB-AL, bem como o desdobramento de redes de cooperação regional no caso da experiência dos países sul-americanos ligados ao Mercosul, surgindo a articulação via Mercocidades (em Unidades Temáticas) e a Rede Brasileira do OP, enquanto articulação brasileira que se insere nesse processo.

Ao mesmo tempo, surgem inúmeras redes de cooperação e parceria, como a URB-AL, CGLU (Fórum de Cidades e Governos Locais), PGU-ALC (ONU-Habitat), CIGU (Centro Internacional de Gestão Urbana), GTZ (alemã), Portugal Participa, ODIP (Observatório Internacional para a Democracia Participativa) situada em Barcelona, na Espanha, entre outras.

Estas redes se constituem em espaços onde a política é conduzida por atores e instituições que, segundo Capella e Brasil (2015, p. 452), estão “*reunidos em grupos mais ou menos coesos, que acabam se especializando e direcionando seus esforços para alguns aspectos específicos de uma política*”, que segundo o modelo de análise, o ACF (Advocacy Coalition Framework), desenvolvido por Sabatier e McQueen e Weible tem por método de análise compreender o sistema de crenças e as coalizões de defesa que surgem dentro do objetivo de influenciar autoridades públicas na perspectiva de incorporar seu sistema de crenças no desenvolvimento de políticas públicas.

Segundo Sabatier e Weible (2007), o ACF como modelo de análise assume que nas sociedades modernas a formulação de políticas se tornou complexa, substantiva ou legalmente, exigindo dos seus participantes um grau de especialização e articulação para criar possíveis oportunidades de influência. Portanto, identificar o subsistema é o aspecto mais importante, compreendendo que é nele que residem o sistema de crenças e os fatores externos que determinam a formulação das políticas.

A coalizão de defesa surge a partir da iniciativa dos participantes que em torno de um subsistema político, compartilham um determinado sistema de crenças, atuando coordenadamente com vias de tornar seus posicionamentos influentes nos programas de governo e governantes (Capella e Brasil, 2015).

Assim o subsistema mediado por estas coalizões, deverão sempre vir acompanhados de condicionantes endógenos, que Sabatier e Weible denominam de “parâmetros relativamente estáveis do sistema” e suas “estruturas de oportunidade das coalizões”, centrado na relação entre os participantes na coalizão, sua interação e interdependência. Já os elementos exógenos à coalizão, denominados “eventos externos”, já que se referem a mudanças na conjuntura, podendo ser institucionais, socioeconômicas e outros dos quais os participantes na coalizão não tem necessariamente controle.

Para visualizar esse modelo de análise, apresentamos o diagrama elaborado por Vicente e Calmon (2011) adaptada dos seus autores.

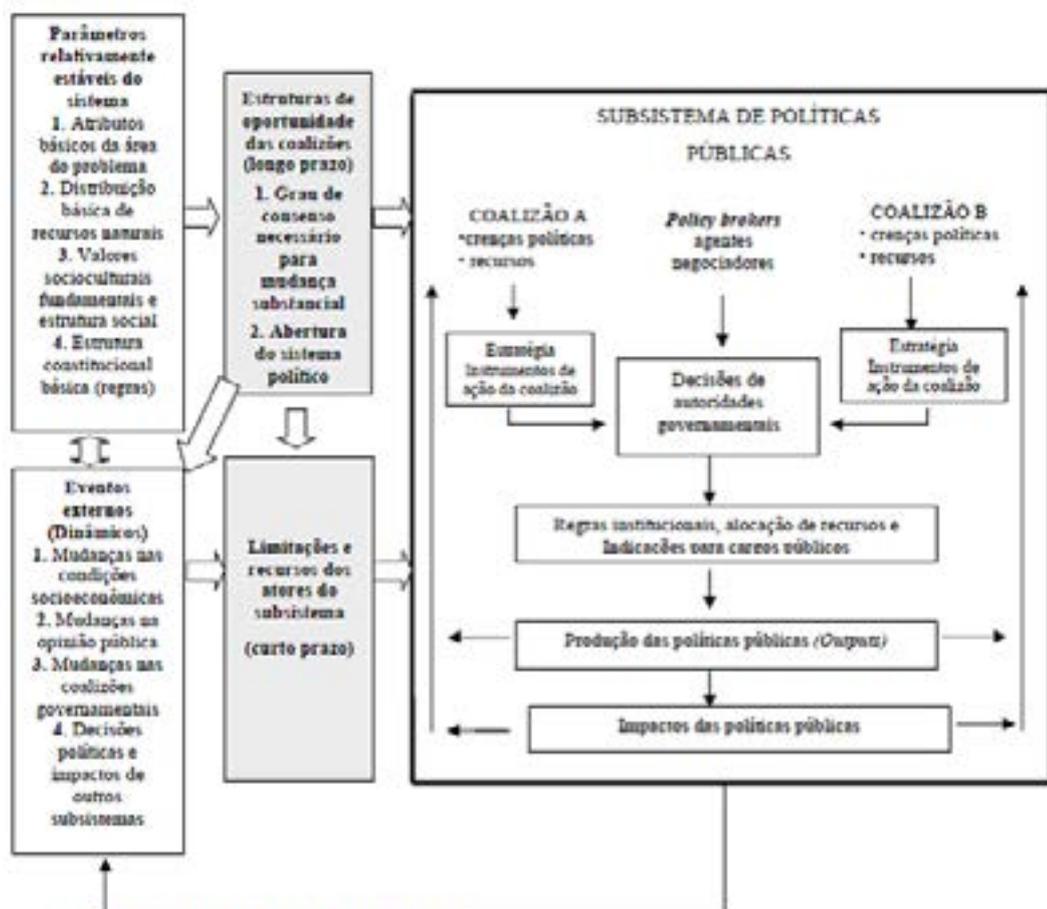


Figura 1: Diagrama do MCD (2007).

Fonte: adaptado de Weible, Sabatier e McQueen (2009, p. 123).

O OP, representado aqui enquanto subsistema de políticas públicas, reúne o seu sistema de crenças, conforme apresentado é uma experiência de política pública que reúne elementos que vai pela democracia participativa intervindo no orçamento público por instrumentos de participação e deliberação direta da população.

Queremos portanto analisar a Rede Brasileira do OP enquanto principal coalizão de defesa, primeiro resgatando seu processo histórico de criação e sua emergência em apoio ao sistema de crenças representada pelo OP, sua estrutura de oportunidades, em particular sua dinâmica interna, funcionamento e associação entre outros, bem como os parâmetros estáveis da coalizão apoiada na sua estrutura: autoridade legal formal de tomada de decisões; opinião pública; informação; tropas mobilizáveis; e recursos financeiros (Sabatier e Weible, 2007, p. 201-203) para no final abordar empiricamente os elementos ligados aos “eventos externos” que podem provocar mudanças na coalizão.

Primeiro como nasce a RBOP? Destacamos que durante a pesquisa detectamos uma insuficiência bibliográfica sobre às informações da RBOP, onde foram coletadas do próprio site oficial da RBOP (www.redeopbrasil.com.br), e de documentação disponível como apresentações de terceiros (outros trabalhos de pesquisa acadêmica, porém com baixo grau de informações), apresentações oficiais da Coordenação da RBOP, com destaque para: Balanço de Atividades (2007-2009); Censo OP 2008 (2009); Relatório do Seminário Internacional do OP em Belo Horizonte (2008); e Conferência Internacional Portugal Participa (2016). Também foi possível obter algumas informações a partir da condição de observador-participante durante o 9º Encontro Nacional da RBOP (2016) e de entrevistas feitas com os seus dois últimos coordenadores, realizadas especialmente para a presente pesquisa³.

O fato que permite a criação da Rede Brasileira do Orçamento Participativo (RBOP) é a difusão nacional e internacional do OP, sendo que por meio da cooperação internacional entre municípios e suas experiências no campo da democracia participativa trazem no cenário do OP a necessidade criar esta coalizão de defesa. O projeto denominado “Instrumentos de articulação entre Planejamento Territorial e Orçamento Participativo”, desenvolvido entre 2005- 007 pelo município de Belo Horizonte, em articulação com o Centro Internacional de Gestão Urbana (CIGU), privilegiou o debate das experiências de Orçamento Participativo e a sua articulação com processos de planejamento urbano, com foco no diálogo reúne a reflexão entre as cidades brasileiras de Belo Horizonte e Guarulhos, da Argentina, Bella Vista, da Itália, Ariccia e de Córdoba, na Espanha.

Dois pontos foram fundamentais para a iniciativa de criação da RBOP:

“Inexistência de um sistema organizacional no Brasil para reunir, de forma democrática, as experiências de Orçamento Participativo. Necessidade de criação de um espaço descentralizado, com flexibilidade e conectividade, de interlocução sobre tais experiências, e que considerem as particularidades ou a natureza do OP.” (RBOP, 2009)

E em “outubro de 2007 foi criada a Rede Brasileira de OP, pois desde 1989, quando

³ Pesquisa de doutorado concluída em 2018 pelo autor, por meio do Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais pela UFABC, onde o autor analisa o surgimento da Rede Brasileira do OP e suas características como “rede”, bem como sua dinâmica e desenvolvimento.

oficialmente surgiu o projeto, não havia uma organização que pudesse coordenar as cidades que quisessem desenvolver tais iniciativas.” (RBOP, s.d.) os fatores políticos e conjunturais que reúne as cidades que desenvolvem OP estimuladas pelo papel da difusão nacional e internacional, em cooperação institucional vai integrando interesses comuns. Essa evolução do OP faz desenvolver, a partir do seu sistema de crenças, não apenas a expansão das cidades que a adotam, mas estimula pelo seu processo, a criação da RBOP enquanto coalizão de defesa, conforme observamos no Quadro 1:

Quadro 1 - Linha histórica da expansão do OP no Brasil.



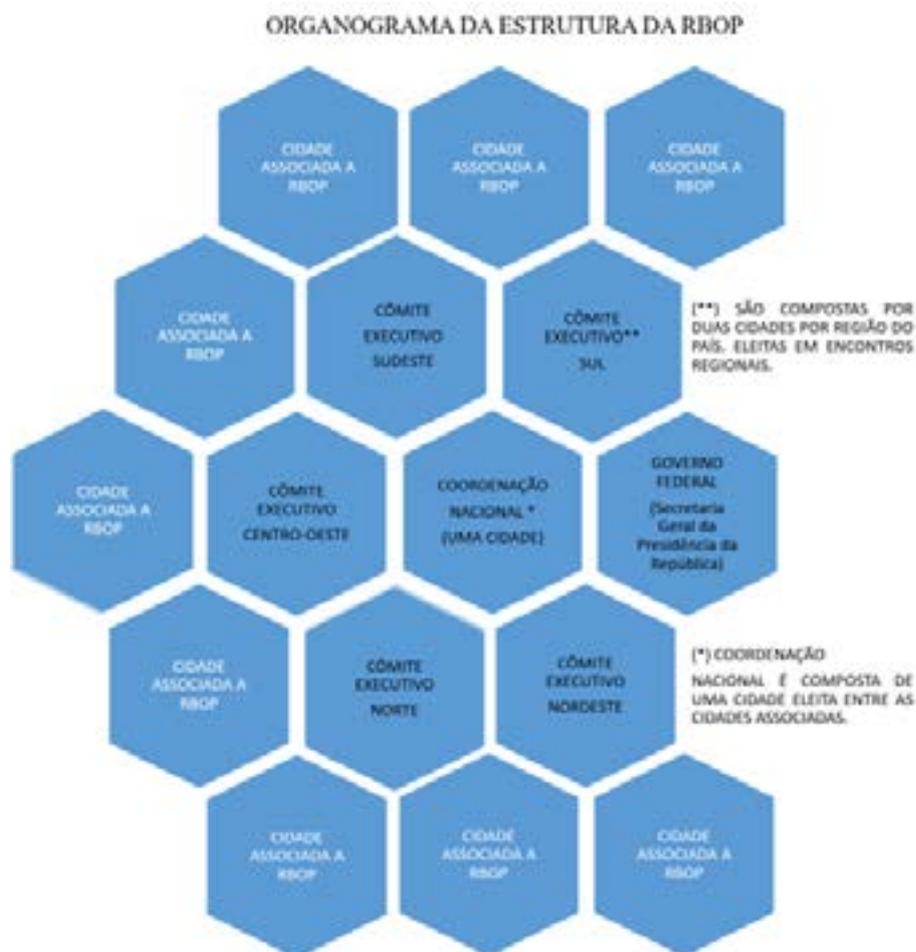
FONTE: EXTRAÍDO DA APRESENTAÇÃO DA RBOP À CONFERÊNCIA INTERNACIONAL PORTUGAL PARTICIPA (2016).

A RBOP adotará uma “Carta de Princípios” tendo como seus principais objetivos o intercâmbio de conhecimento, a superação de desafios e o mapeamento das experiências brasileiras de Orçamento Participativo, buscando reunir primeiro as cidades que desenvolvem OP ou experiências similares com foco na democracia participativa. Buscando seguir o próprio exemplo do seu sistema de crenças propõe uma organização com uma estrutura horizontal e colaborativa, e define como seus princípios norteadores:

*“O Orçamento Participativo – e/ou programas similares de participação popular – deve constituir-se no fundamento político da democracia participativa nas **cidades participantes da Rede e deve estar no rol de prioridades das prefeituras das cidades participantes da Rede**, independentemente dos processos de alternância de poderes. (RBOP, s.d.) (grifo nosso)*

Reafirma internamente, na perspectiva de fortalecer as relações interativas dos participantes que o *“comitê organizador da Rede Brasileira de Orçamento Participativo buscará sempre alcançar o consenso no processo de tomada de decisões”* (RBOP, s.d.) e delibera como forma de associação à RBOP o município. Estabelece como normativa que a associação se dá na figura do prefeito(a) como autoridade local que vincula sua gestão municipal comprometendo diretamente o prefeito (a), onde a contrapartida oferecida é a possibilidade colaborativa, de cooperação e reconhecimento de gestão democrática participativa.

Organiza seu desenho institucional por uma “Coordenação Nacional”, comitês regionais que apoiam a nacional, encontros nacionais anuais que aprovam um Plano de Trabalho que é realizado com apoio de “grupos de trabalho” que mudam suas prioridades mediante as discussões e deliberações de cada encontro nacional anual. O organograma a seguir detalha esta estrutura:



FONTE: O AUTOR (2017)

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 é que não há uma alternância de coordenação, visto que ao longo da sua trajetória de uma década, de 2007 a 2017, a RBOP teve, ao todo,

quatro cidades “Coordenadoras Nacionais”. O presente estudo não chegou a uma resposta conclusiva sobre esta situação, mas, supõe-se que advém da relação de interdependência institucional da RBOP e de estrutura/recursos à rede. As cidades-coordenadoras nacionais da RBOP desde a sua criação foram Belo Horizonte/ MG (2007-2009); Guarulhos/ SP (2010-2012) e Canoas/RS (2013-2015) e Rio Grande (RS)⁴.

Dos elementos de desenvolvimento endógenos denominados “parâmetros estáveis” seguindo o modelo do *Advocacy Coalition Framework*, a cooperação promovida pela RBOP é o seu maior capital social, pois a representa grande parte das ações, cumpre papel no processo de associação das cidades à rede, e está ligada ao que o ACF discute sobre o aprendizado produzido no interior das coalizões de defesa e qualificam a influência dos participantes sobre os sistemas políticos. Importante lembrar que dos nove encontros nacionais da RBOP, seis deles estavam vinculados a eventos de cooperação, integração ou difusão internacional com o foco na troca de experiências e contribuição do OP para o desenvolvimento da gestão pública em várias temáticas ligadas ao orçamento público, planejamento territorial, elaboração de novas políticas públicas, entre outras cooperações.

Outro ponto forte é o vínculo que RBOP faz junto a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), essa aliança serviu para conferir certa legitimidade à rede. Pois, através da FNP ela articulou as cidades associadas, obteve novas adesões, promoveu sua difusão e recursos financeiros para o desenvolvimento de suas atividades. Esta relação com os/as prefeitos (as) funciona em dois aspectos: a) captar recursos para realização de encontros nacionais e outras atividades, aproveitando o “guarda-chuva” institucional da FNP para firmar convênios junto aos governos nos níveis federal, estadual e municipal; e b) sensibilizar os prefeitos(as) a apoiar as ações da RBOP nas suas demandas, mantendo-se acima das disputas político-eleitorais e partidárias, ao assumir a democracia participativa por meio do OP e similares como projeto de inovação de gestão pública.

Porém, a questão da interdependência institucional ainda é um ponto fraco na coalizão de defesa representada pela RBOP, visto que com relação aos participantes da coalizão e sua interação, analisamos que no período de 2009 até 2014, havia 87 membros associados, porém, já neste período cerca de 07 (sete) cidades foram desligadas da RBOP por “deixaram de fazer OP”, isso em decorrência da mudança de governo/partido à frente destas cidades, e aqui há o primeiro elemento crítico da coalizão. Há também uma queda de cidades associadas, comprovada por este estudo, ao analisar o quadro de associados, onde em 2016 houve uma queda das 87 cidades citadas para 70. Observamos que esta queda pode estar associada a dois fatores: (1) Mudança de governo/partido nestas cidades; (2) Mudança de prioridades com relação ao desenvolvimento do OP, levando ao seu enfraquecimento ou extinção.

4 Rio Grande é a nova Coordenadora Nacional da Rede Brasileira de OP. Publicado em: 29 de dezembro de 2016. Site: <http://www.sul21.com.br/jornal/rio-grande-e-a-nova-coordenadora-nacional-da-rede-brasileira-de-op/> Consulta realizada em: 15/06/2017.

Para compreender a questão da interdependência político institucional na RBOP, já que a figura do compromisso do/a governante é central tanto na associação a rede, recorremos a uma análise de dados empírica utilizando a lista de cidades associadas correspondente ao ano 2016 referente ao período dos prefeitos (as) eleitos (as) para o mandato de 2013-2016, realizando um levantamento dos partidos políticos aos quais pertenciam esses prefeitos (as).

E em outro levantamento comparativo, reunimos os dados do resultado das eleições municipais de 2016, elencando a que partido pertenciam os novos prefeitos (as) eleitos (as) que tomaram posse em 2017, referente ao período de mandato de 2017-2020, na mesma configuração de cidades associadas à RBOP. Verificando assim, possíveis mudanças na coalizão.

RESULTADOS E REFLEXÕES RELATIVAS AS MUDANÇAS NA COALIZÃO

Analisando a lista das cidades associadas em 2016 observamos que o PT governava 26 municípios dos 78 associados à rede e ocupava a posição majoritária nesta relação. No campo político-ideológico a que pertence, é seguido por PDT (08) e PSB (07) e, logo atrás, PCdoB (02), o que evidencia ainda uma forte tendência à esquerda na adesão tanto ao OP e similares. Podemos observar no Quadro 2 o espectro político-partidário na RBOP no período de 2013-2016 com a seguinte configuração:

Quadro 2 – Cidades associadas à RBOP, por partidos – 2013-2016

PT	26
PMDB	09
PDT	08
PSDB	08
PSB	07
PP	03
PV	03
PCdoB	02
PPS	02
PTB	02
PSD	02
REDE	01
PR	01
PTdoB	01
DEM	01
PROS	01
S/Part.	01
Total	78

Das cidades associadas que podemos considerar serem governadas por partidos de “centro”, temos o PMDB (09), PP (03) e PV (03) representando o segundo bloco de “governo/partidos” na RBOP. E já aqueles considerados como partidos de “direita”, estão representados por prefeitos (as) do PSDB (08), PTB (02), PSD (02) e DEM (01). O que chama atenção nesses dados é a pulverização e o predomínio de inúmeros partidos com inúmeras identidades político-ideológicas que se encontram associados à rede, evidenciando que ela se torna uma coalizão de defesa suprapartidária.

Importante analisar o destaque na trajetória da história da Rede Brasileira do OP relativo à hegemonia do Partido dos Trabalhadores (PT) na rede. Em síntese o PT foi o primeiro partido a implantar o OP nas cidades que governava e é certo afirma que entre os seus quadros partidários há um aprendizado e uma tecnologia sociopolítica acumulada que permite inclusive

FONTE: ELABORAÇÃO DO AUTOR, A PARTIR DE MATERIAL EMPÍRICO COLETADO

compor na RBOP todas as coordenações por meio das cidades em que o partido governa. Esse elemento é importante na análise a seguir.

Em 2016 o Brasil realiza eleições municipais, isso comparativamente, muda o quadro interno das cidades associadas a RBOP, e segundo o Quadro 3 o grau de mudança do perfil governo/partido se altera significativamente:

Quadro 3 - Cidades associadas à RBOP, por partidos – 2017-2020

PSDB	15
PDT	10
PSB	08
PSD	07
PMDB	07
PT	06
PP	05
PV	03
PTB	03
PROB	03
SD	02
PHS	02
DEM	02
PTN	01
PR	01
PPS	01
Total	78

FONTE: ELABORAÇÃO DO
AUTOR, A PARTIR DE MATERIAL
EMPÍRICO COLETADO

O número de prefeituras governadas pelo PT reduziu de 26 para 06 na rede, inversamente, o PSDB passa a governar 15 cidades se tornando o partido com maior número de cidades associadas na RBOP, seguida dos partidos considerados de “centro” e de “direita” que também ampliam: o PMDB e o PSD com sete e o PP com cinco.

A redução da representação partidária do PT não é apenas numérica para RBOP a partir de 2017. O fato é que os eventos externos da conjuntura representam parte do que, segundo o Modelo de Coalizão de Defesa (MCD), podem causar profundas alterações nas relações internas e posições da RBOP.

Recordamos que parte dessa mudança político-eleitoral decorre de eventos externos na conjuntura política brasileira em que o campo de força política de oposição ao governo do PT no plano federal, constitui sua posição no “combate à corrupção” e promove coesão dos seus interesses político-institucionais no plano jurídico, midiático e de parte da classe assalariada de renda média, criando uma polarização política que enveredou para uma pauta conservadora contrária às medidas redistributivas do governo de Lula e Dilma, eclodindo no golpe institucional de 2016 (Singer et. al.), e essa combinação de fatores na conjuntura fez o processo eleitoral que ocorre em 2016 se contaminasse ao clima político construído no processo de impeachment da presidente Dilma, e seus efeitos influenciaram o resultado das eleições nos municípios, diminuindo as prefeituras governadas pelo PT no Brasil, bem como sua influência política.

O que é certo afirmar que o enfraquecimento do subsistema, nesse caso, se deu por um choque externo de mudanças, pois são nas cidades, em particular, é que o sistema de crenças apoiado no OP tem sua principal força. A alteração do quadro político partidário nas cidades associadas à rede, principalmente com a redução da influência de cidades governadas pelo PT reduz consideravelmente o grau de influência dos participantes, já que parte do domínio deste aprendizado está presente nos seus participantes, com o risco de ocorrer um choque interno na coalizão, onde Sabatier e Weible argumentam que isso indica falhas na política e no comportamento da coalizão, levando a dúvidas sobre o sistema de crenças,

pondo em questão a eficácia de suas políticas (2007, p. 204-205), risco que está, no Brasil, diretamente ligada ao tipo de democracia exercida e o campo de forças antagônicas que disputam por meio desta o poder.

CONCLUSÃO

A democracia brasileira pós 1988 “não anula a efetividade da dominação que se estabelece nos espaços considerados pré-políticos, como no mundo do trabalho e a esfera doméstica” (Miguel, 2016, p. 36), já que o pacto que restabelece a nossa versão de democracia liberal deixou impune os crimes cometidos no período da ditadura militar, manteve uma estrutura de segurança estatal contrária ao interesse público, mantendo o privilegio da classe dominante e perpetuando as desigualdades e injustiças sociais constituem parte do acúmulo de insatisfações que vão ser depositadas na promessa da democracia como resposta às problemas estruturais do Estado e da sociedade brasileira.

As insatisfações que culminaram nas manifestações de 2013 a partir da luta contra o aumento nos ônibus se amplia e se dispersa em inúmeras bandeiras de lutas sociais por educação e saúde no contexto dos gastos com as obras da Copa do Mundo, até alcançarem setores da classe assalariada média insatisfeitas com a narrativa da “corrupção política” genericamente.

Ainda nesse contexto político, parte da resposta da ex-presidente Dilma às mobilizações de 2013 centra na publicação do decreto que criava o “Plano Nacional de Participação Social” (PNPS)⁵ em 2014, que apenas promove o reconhecimento e o fortalecimento dos instrumentos de participação social, consultivas ou deliberativas, como conselhos, conferências, OP’s, entre outros, do ponto de vista legal apenas organiza e dá centralidade a estes instrumentos, ou seja, a “PNPS aponta, em seu art. 3º, (...) a proposta do decreto em consolidar as formas democráticas brasileiras em um sistema de diálogo e atuação conjunta.” (Ribas et al., 2015, p. 92)

Tal medida recebe reação duríssima dos representantes dos partidos e setores tradicionais-conservadores, onde setores de partidos de oposição como DEM e PSDB, bem como as representações de bancadas como a ruralista, aproveitaram o momento político para se posicionarem no Congresso Nacional e execrar o decreto, ao mesmo tempo que se apoiam no modelo democrático liberal limitado. O decreto é derrubado na Câmara dos Deputados, que sustou os efeitos da PNPS em um momento de tensão na política nacional que antecede o processo de impeachment em 2016, conforme analisa Ribas et. al.,

“Diante do debate acalorado sobre a PNPS, principalmente após a reeleição da presidente Dilma Rousseff, fica claro que muito da oposição ao decreto deve-se aos conflitos decorrentes do processo eleitoral que, no 2º turno, polarizou a política partidária brasileira. Nesta polarização, o embate travado

5 Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014 Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.

sobre a PNPS foi o primeiro ícone que demonstra a luta entre os partidos que, de forma explícita, parecem não ter aceitado o resultado das eleições presidenciais que deram vitória ao PT.” (Ribas et al., 2015, p. 91).

O processo de ruptura institucional em 2016 no Brasil também é marcado pela mudança rápida do no padrão de governabilidade, que passa a assumir novamente o padrão de radicalização das reformas neoliberais, alterando diretamente à vontade política dos prefeitos (as) e um exemplo disso é o congelamento de gastos implantado pela emenda 95 aprovada pelo governo interino de Michel Temer afetando as prefeituras principalmente no quesito investimento, central para realização do OP. Na análise técnica do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc)⁶ em 2017 “(...) **haverá um corte adicional de despesas de R\$ 38,9 bilhões, o chamado contingenciamento (...) os gastos sociais serão submetidos a um duplo constrangimento: a EC 95 e a meta de superávit primário.** (INESC, 2017) (grifo do autor).

Há pesquisas recentes que relacionam a redução no interesse dos governantes em implantarem o OP a partir da hipótese de Bezerra (2016) de que o declínio dos OPs advém da influência da “*change in socio-economic conditions*”⁷, já que as reformas fiscais e legais brasileiras já que têm condicionado um tipo de *accountability* no campo da política fiscal, com meta de *superávit* nas finanças públicas, mudando o padrão de “modelo de governo” e desestimulando a continuidade dos OPs diante de uma realidade orçamentária e fiscal cada vez mais engessada pela lógica neoliberal.

Em outra perspectiva está a mudança no padrão de governança, a “*change in systemic governing coalition*”⁸ e as “*policy decisions and impacts from other subsystems*”⁹ deliberada por influência de ideias hegemônicas associadas à introdução de formas de gestão privada à gestão estatal, o tema não é novo, mas retornou ao cenário sob um discurso conservador de *anti-establishment* enfraquecendo a possibilidade no campo da vontade política do governante em desenvolver governanças do tipo participativa e interativa (Frey, 2004; Frey et al., 2005; Frey e Procopiuck, 2009) pois os argumentos empregados discorrem sobre o “gasto de recursos financeiros e de tempo”, e a figura do “bom gestor” é associada a indivíduos e não sua capacidade de interagir com o público, seja sociedade civil organizada ou não.

6 A análise intitulada “Orçamento 2017 prova: teto dos gastos achata despesas sociais e beneficia sistema financeiro”, publicado originalmente em 14/03/2017. Consulta feita em 27/08/2018. Link do site: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2017/marco/orcamento-2017-prova-teto-dos-gastos-achata-despesas-sociais-e-beneficia-sistema-financeiro>.

7 “mudança nas condições socioeconômicas”

8 “mudança sistêmica na coalizão governamental”

9 “decisões sobre políticas e impactos de outros subsistemas”

Outro desmonte com relação a democracia participativa vem pela iniciativa do governo federal que a partir do governo Bolsonaro publica o decreto 9759 de abril de 2019 que “extingue e limita” o papel dos colegiados [de políticas públicas] na administração federal se baseia inclusive na responsabilidade fiscal para justificar o fechamento dos conselhos de controle social em flagrante oposição a participação da sociedade civil organizada, usa autoritariamente os instrumentos normativos do Poder Executivo contra a própria democratização do Estado.

Diante dos riscos apresentados ao estudarmos a RBOP a partir do ACF (Advocacy Coalition Framework), compreendemos que sua perspectiva de análise se apresenta concretamente diante dos elementos favoráveis a sua criação e desenvolvimento enquanto coalizão de defesa do OP como subsistema de políticas com um forte sistema de crenças que atravessa quase duas décadas, ampliando pela difusão (nacional e internacionalmente) até o momento de entaves, em especial, de choques externos que ameaçam a sua principal coalizão.

Nessa perspectiva a análise a interdependência político-institucional da RBOP na relação governos/ partidos, reitera que estas mudanças devem ser levadas em consideração ao ponto de se buscar construir reflexão crítica acerca da sua superação e manutenção da RBOP. Evidente que tais fatores externos influenciam, mas a contribuição reversa desenvolvida pela rede demonstra que há condições num eventual declínio do subsistema, é onde o sistema de crenças pode continuar vivo e se desenvolver a partir da sua coalizão, desde considere o elemento principal já levantado no início deste parágrafo.

O lugar das cidades ainda representa um vasto campo de articulação, mobilização e efetivação de qualquer processo de democracia participativa no Brasil e este é outro elemento que não se deve desprezar em nossa reflexão.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova, São Paulo, n. 49, 2000.
- _____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 561-592.
- _____. **O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. 2007. Curso apresentado em Coimbra: Portugal, Auditório do CEFA, Os Orçamentos Participativos na Europa: uma apresentação não convencional, 22 a 23 jun. 2007.
- _____. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.
- BELO HORIZONTE. **15 Anos: Orçamento Participativo de Belo Horizonte (1993 – 2008)**. Prefeitura de Belo Horizonte (MG), 2008.
- BEZERRA, Carla Paiva de. **Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil?** Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária. Texto apresentado no 7º Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, São Paulo, 08 a 12 de maio de 2016.
- BORON, Atilio A. **A coruja de minerva: mercado contra democracia**. Tradução de Ana Carla Ferreira. Petrópolis (RJ): Vozes, 2001.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; Brasil, Felipe Gonçalves. **Subsistemas, comunidades e redes para a análise da participação no processo de políticas públicas**. Revista Brasileira de Políticas Públicas Vol. 4, n.2 jul-dez, 2014.
- CONFERÊNCIA INTERNACIONAL PORTUGAL PARTICIPA. **Apresentação da Rede Brasileira do Orçamento Participativo** - Lisboa, Portugal, 12 abr. 2016.
- FREY, Klaus; PROCOPIUCK, Mario. **Redes de Políticas Públicas e de Governança e sua análise a partir da websphere analysis**. Revista Sociologia e Política, Curitiba (PR), v. 17, n. 34, p. 63-83, out. 2009.
- GADOTTI, Moacir. In: **Orçamento Participativo: múltiplos olhares**. LIMA, Kátia Cacilda Pereira; PINI, Francisca Rodrigues de Oliveira (Org.). 1.ed. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2014. p. 06-13.
- _____. **Fórum Social Mundial em processo/** Moacir Gadotti (org.). – São Paulo: Publisher Brasil, 2010.
- HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão** Tradução de Anna LIMA, Kátia Cacilda Pereira; PINI, Francisca Rodrigues de Oliveira (Org.). **Orçamento Participativo: múltiplos olhares**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2014.
- Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.
- KOSOKAWA, Wagner. **Orçamento Participativo**. Uma experiência de Articulação entre poder o local e a democracia participativa na cidade de Guarulhos (2011-2011). São Paulo: Porto de Ideias, 2018.
- OLIVEIRA, Osmany Porto de. **Embaixadores da participação: A difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil**. Tese (Doutorado) – Universidade

de São Paulo, Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2013.

_____. **Do ponto de virada à difusão massiva:** mecanismos da internacionalização do Orçamento Participativo. Texto apresentado no 7º Congresso de Ceisal: memória, presente y porvenir. Porto: Portugal, 2013.

_____. **Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos.** Opinião Pública, Campinas, v. 22, ago. 2016.

_____. Promovendo conexões transnacionais: as redes e a difusão do Orçamento Participativo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas Internacionais**, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação (PGPCI/UFPB), 2017.

POR QUE GRITAMOS GOLPE?: para entender o impeachment e a crise política no Brasil/ André Singer [et. al.]; org. Ivana Jinkings, Kim Doria, Murilo Cleto. 1.ed. – São Paulo: Boitempo, 2016.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia.** Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Ed. Boitempo, 2014.

REDE BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. In: ENCONTRO NACIONAL DA REDE BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 4., 2009, Vitória. **Balanco 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.

_____. **Apresentação da Rede Brasileira do Orçamento Participativo.** Brasil, 2013. Disponível em:<<https://prezi.com/yry0oqt1k1mm/balanco-de-atividades-e-acoes-da-rede-brasileira-de-orcamento-participativo/>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

_____. Apresentação em evento: **MERCOCIDADES - Unidade temática de autonomia, gestão e participação.** Plano de Trabalho 2014. Coordenação: Prefeitura de Canoas, Brasil, s/d.

RIBAS, João André Nascimento; Pires, Valdirene da Rocha; Luiz, Danuta Estrufika Cantoia. **A Política Nacional de Participação Social: apontamentos sobre a relação do Estado com a sociedade civil brasileira.** SER Social, Brasília, v. 17, n. 36, p. 84-103, jan.-jun./2015.

SABATIER, P.A. An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. **Policy Sciences**, v. 21, n. 2/3, p. 129-168, 1988.

SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: An assessment, revisions, and implications for scholars and practitioners. In: SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, H.C. (Ed.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach.** Boulder: Western Press, 1993. p. 211-235.

SABATIER, P.A.; Weible, C. M. **The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications** in. Theories of the policy process. org. Paul A. Sabatier. WestvianPress, 2007.

SADER, Emir. **A nova toupeira:** os caminhos da esquerda latino-americana. São

Paulo: Ed. Boitempo, 2009.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Ed. Cortez, 2010.

SANTOS, Boaventura de Souza. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia (Org.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: Núcleo de Estudos dos Direitos da Cidadania – Nedic, 1999. p. 83-129.

_____. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2002.

_____. **A difícil democracia: reinventar as esquerdas**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2016.

SINTOMER, Yves et al. **Aprendendo com o Sul: o Orçamento Participativo no mundo – um convite à cooperação global [estudo]**. Tradução de Nelson Dias. Bona, Alemanha: Engagement Global gGmbH, Service für Entwicklungsinitiativen, 2012. (Diálogo Global, n. 25).

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

THE WORLD BANK. **O Banco Mundial No Brasil: uma parceria de resultados**. Brasília: DF, s.d.

VICENTE, Victor Manuel Barbosa; Calmon, Paulo Carlos Du Pin. **A Análise de Políticas Públicas na Perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa**. XXXV Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2011.

VICENTE, Victor Manuel Barbosa. **A análise de políticas públicas na perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa**. R. Pol. Públ., São Luís, v. 19, n. 1, p. 77-90, jan./jun. 2015.

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

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

Wagner Hosokawa é Assistente Social na Prefeitura de Guarulhos; Graduado e Mestre em Serviço Social pela PUC/SP; Especialista em Gestão e Políticas Públicas pela FESPSP; Doutor em Ciências Humanas e Sociais pela UFABC. Foi da gestão do CRESS SP (2006-2011); Ex-secretário da Assistência Social da Prefeitura de Guarulhos (2009-2010). Contato: wagnerhosokawa@gmail.com.