

Orçamento participativo: reflexões sobre duas experiências no município de São Bernardo do Campo, São Paulo.

> **EVANDRO BRANDÃO SECCO:** Doutorando em Mudança Social e Participação Política pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, profissional de Educação Física e gestor público no município de São Bernardo do Campo. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4819-0304>

> **CRISTIANE KERCHES DA SILVA LEITE:** Doutora em ciência política pela Universidade de São Paulo e professora do Curso de Graduação e Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4610-0520>

> **DOUGLAS ROQUE ANDRADE:** Doutor em Saúde Pública. Docente universitário desde 1989 na área de educação física e desde 2011 docente do curso de educação física e saúde da Escola de Artes Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo e desde 2018 do Programa de Pós-graduação em Mudança Social e Participação Política. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5135-582X>

Resumo

A participação da sociedade nas ações governamentais é fruto do movimento de redemocratização do nosso país, consolidado pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Nos últimos quarenta anos, diversas experiências relacionadas a implementação de propostas de Orçamento Participativo se mostraram bem avaliadas e bem-sucedidas, especialmente em governos do Partido dos Trabalhadores. O presente artigo, busca descrever as características de duas experiências distintas de Orçamento Participativo realizadas no município de São Bernardo do Campo, a primeira, realizada mediante plenárias presenciais no período de 2009 a 2016, e a segunda, realizada totalmente por meio da internet, no período de 2017 a 2022. Verificou-se que, ambos os casos apresentam aspectos positivos, mas convergem para uma mesma fragilidade, a ausência de uma política de educação para a participação.

Palavras-chave: Participação Social, Orçamento Participativo, Política Pública, Educação, São Bernardo do Campo.

Abstract

Society's participation in government actions is the result of our country's redemocratization movement, consolidated by the promulgation of the 1988 Federal Constitution. In the last forty years, several experiences related to the implementation of Participatory Budget proposals have proven to be well evaluated and successful, especially in Workers' Party governments. This article seeks to describe the characteristics of two distinct Participatory Budgeting experiences carried out in the municipality of São Bernardo do Campo, the first, carried out through face-to-face plenary meetings between 2009 and 2016, and the second, carried out entirely via the internet, in the period from 2017 to 2022. It was found that both cases have positive aspects, but converge towards the same weakness, the absence of an education policy for participation.

Keywords: Social Participation, Participatory Budget, Public Policy, Education, São Bernardo do Campo.

Resumen

La participación de la sociedad en las acciones de gobierno es resultado del movimiento de redemocratización de nuestro país, consolidado con la promulgación de la Constitución Federal de 1988. En los últimos cuarenta años, varias experiencias relacionadas con la implementación de propuestas de Presupuesto Participativo han demostrado ser bien evaluadas y exitosas, especialmente en los gobiernos del Partido de los Trabajadores. Este artículo busca describir las características de dos experiencias distintas de Presupuesto Participativo realizadas en el municipio de São Bernardo do Campo, la primera, realizada a través de reuniones plenarias presenciales entre 2009 y 2016, y la segunda, realizada íntegramente a través de internet, en el periodo de 2017 a 2022. Se encontró que ambos casos tienen aspectos positivos, pero convergen hacia la misma debilidad, la ausencia de una política educativa para la participación.

Palabras clave: Participación Social, Presupuesto Participativo, Políticas Públicas, Educación, São Bernardo do Campo.

Résumé

La participation de la société aux actions gouvernementales est le résultat du mouvement de redémocratisation de notre pays, consolidé par la promulgation de la Constitution fédérale de 1988. Au cours des quarante dernières années, plusieurs expériences liées à la mise en œuvre de propositions de budget participatif se sont révélées bien évaluées et réussies, notamment dans les gouvernements du Parti des Travailleurs. Cet article cherche à décrire les caractéristiques de deux expériences distinctes de Budget Participatif réalisées dans la municipalité de São Bernardo do Campo, la première, réalisée à travers des réunions plénières en face-à-face entre 2009 et 2016, et la seconde, réalisée entièrement via Internet, entre 2017 et 2022. Il a été constaté que les deux cas présentent des aspects positifs, mais convergent vers la même faiblesse, l'absence d'une politique éducative pour la participation.

Mots-clés: Participation sociale, Budget participatif, Politique publique, Éducation, São Bernardo do Campo.

Introdução

Lembrado pelos grandes movimentos sindicais na transição das décadas dos anos de 1970 e 1980, o município de São Bernardo do Campo, considerado como berço do sindicalismo, também é conhecido por sediar a origem do maior partido de orientação progressista do Brasil, o Partido dos Trabalhadores (PT). Além disso, São Bernardo tem sua história recente, marcada por um grande movimento de industrialização, concomitante a um aumento significativo da sua população, não acompanhado pelo aumento da qualidade de vida oferecida pelo poder público.¹

Com pouco mais de 30 mil habitantes nos anos de 1950, a partir da instalação de grandes montadoras de veículos e rodovias que ligam a capital ao litoral paulista nos anos de 1960 e 1970, São Bernardo registrou no final dos anos 1990, cerca de 700 mil habitantes. Tal fato, aliado com uma crise no setor automobilístico a partir de 1980, resultou no crescimento de ocupações irregulares na cidade, impondo ao poder público, a necessidade emergente de oferecer condições mínimas de estrutura urbana para seus munícipes (Souza, Klink & Denaldi, 2020).

Um ano após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF 1988), o primeiro prefeito eleito foi do PT, Maurício Soares (1989-1992), seguido por Walter José Demarchi (1993-1996), do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Curiosamente, Maurício Soares retorna ao poder (1997-2000), contudo pelo Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), sendo reeleito em 2001 e cumprindo apenas 2 anos do segundo mandato, entregando em janeiro de 2003, o cargo para seu então vice-prefeito, William Dib, que assumiu a gestão municipal e foi reeleito para um novo mandato em 2005, cumprindo assim, 6 anos de governo (2003-2008) pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB).

Não existem relatos, tão pouco estudos científicos publicados, sobre a ocorrência de plenárias de orçamento participativo nesses governos citados, principalmente pela ausência de registros oficiais disponíveis para consulta. De modo geral, considera-se no âmbito da opinião pública municipal que o primeiro mandato de Maurício Soares (1989-1992) teve um alinhamento mais progressista. Os seguintes assumiram características mais conservadoras e alinhadas com governos de centro-direita.

Cumprir-se destacar que, apesar de ser considerada como berço do sindicalismo e do PT, o partido sempre teve dificuldade em emplacar vitórias nas eleições municipais, fato esse atribuído a grande resistência de parte dos moradores da cidade. Essa resistência ao PT foi um dos motivos que levou o principal líder político da cidade nos anos 1990, Maurício Soares, a mudar de sigla para conseguir um novo mandato.

Tal contexto também se verificou na eleição de 2005, disputada entre William Dib (PSB) e Vicentinho (PT). Naquele momento, mesmo com o apoio do então presidente Lula, desfrutando de grande apoio popular, na cidade de seu domicílio, o candidato petista não obteve votação suficiente para levar o pleito para o segundo turno, perdendo a eleição para um candidato vinculado ao Partido Socialista Brasileiro, que defendeu um programa de governo mais próximo aos valores conservadores.

O retorno do PT ao governo de São Bernardo do Campo, aconteceu somente em 2009, com a eleição de Luiz Marinho (2009-2016), então Ministro governo Lula², que mobilizou grandes forças políticas locais, obtendo apertada vitória eleitoral frente ao então vice-prefeito à época, Orlando Morando (PSDB), apenas no segundo turno. Ao final de seu primeiro mandato, o político teve uma recondução mais tranquila, ainda no primeiro turno, exercendo assim dois mandatos consecutivos como prefeito do município.

Os mandatos de Luiz Marinho, foram marcados tanto pelas grandes obras realizadas com recursos oriundos do Governo Federal, quanto pelo compromisso de sua gestão em promover a participação da sociedade em seu governo mediante a realização de um programa de Orçamento Participativo, estruturado a partir de plenárias realizadas nos bairros, reunindo a comunidade local para deliberar sobre o orçamento público (Gomes, 2011; Crantschaninov, 2013; Romão, 2013).

Seu sucessor, Orlando Morando (PSDB), eleito com uma plataforma crítica ao antecessor, assumiu em 2017 com o compromisso de implementar novo modelo de gestão municipal, baseado no discurso da redução de gastos e na busca pela eficiência administrativa. Neste sentido, serviços municipais foram modificados e o orçamento participativo, nos moldes do governo anterior foi extinto, sendo adotado modelo de consulta público realizado via plataforma digital. Orlando Morando foi reeleito em 2020, sendo reconduzido, também em primeiro turno, para mais um mandato de quatro anos.

Ante essas primeiras considerações, o objetivo do presente artigo é apresentar e comparar dois modelos de participação utilizados no município, no período entre 2009 e 2022, relativos aos dois mandatos completos de Luiz Marinho (PT) e um mandato e meio de Orlando Morando (PSDB). O primeiro modelo, presencial, foi caracterizado pela realização de plenárias nos bairros. O segundo, virtual, realizou-se mediante divulgação de um link de internet, permitindo à população, escolher dentro de uma lista prévia, quais as prioridades de investimento a ser realizado pela gestão municipal.

Serão comparados os diferentes instrumentos de participação, entendendo que não se trata de ferramentas técnicas neutras, mas que refletem concepções de poder, ideias e representações. Os instrumentos provocam efeitos sociais ao institucionalizarem rotinas, criarem significados sobre processos administrativos (Ollaik & Medeiros 2011). Refere-se aqui à noção francesa de instrumentos de ação pública (Tomazini 2018 citado em Lascoumes & Le Gales, 2005).

Para explorar tais diferenças, organizamos o presente texto em quatro seções, considerando essa introdução como a primeira, e do ponto de vista metodológico, trata-se de um texto baseado em análise exploratória, estruturado a partir da coleta de dados bibliográficos e documentais (Gil, 2008; Severino, 2007), além de consultas no portal oficial do município na internet.

A segunda seção apresenta uma discussão sobre os principais conceitos relacionados à participação social e à temática do orçamento participativo, a partir de recentes publicações de periódicos acadêmicos. Na sequência, os dois modelos de gestão participativa desenvolvidos no município de São Bernardo do Campo, no período entre 2009 e 2022, serão apresentados e suas principais características serão confrontadas à luz dos conceitos e informações relacionadas às teorias da participação social.

Por fim, na quarta e última seção, apresentamos as considerações dos autores sobre os dois modelos, a partir do referencial teórico apresentado, apontando eventuais contribuições que cada um dos modelos possa apresentar, assim como, as principais limitações de ambos. Este texto é uma pequena contribuição à vasta literatura sobre orçamento participativo, mas ainda incipiente às análises do caso de São Bernardo do Campo. Apresenta-se olhar crítico sobre o desenvolvimento de um instrumento de participação social, por vezes utilizado como instrumento de manutenção e consolidação dos interesses políticos de grupos locais.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Ao abordar o processo histórico do orçamento participativo em nosso país, Wampler (2008), lembra a estreita relação desse modelo com os governos do PT, especialmente a partir de uma primeira iniciativa bem-sucedida no município de Porto Alegre, em 1989. Romão (2013), em seu estudo sobre a região metropolitana de São Paulo, apresenta quatro experiências de orçamento participativo, implementadas por governos do Partido dos Trabalhadores (PT) nos municípios de Diadema, Osasco, São Bernardo do Campo e Guarulhos.

Oliveira (2016) argumenta que o processo de transferência e difusão do orçamento participativo alcançou, em 2016, 2.800 governos. Passando de uma experiência local para uma metodologia de dimensões globais, inclusive com difusão internacional, estruturada a partir de processos de indução institucional, compreendendo a construção social e a circulação internacional de indivíduos.

Perez e Santos (2019), em estudo sobre a trajetória da produção acadêmica sobre a participação social no Brasil, sugerem a ocorrência de quatro grandes momentos, considerados “ondas”, sendo o primeiro a partir dos anos de 1970, com o fortalecimento dos movimentos sociais e do sindicalismo, culminando no processo de redemocratização do país, em 1988. O segundo momento, compreende a organização da sociedade civil e o fortalecimento do terceiro setor enquanto agente político nos anos 1990. O terceiro momento, diz respeito ao aperfeiçoamento da participação mediante incentivo do poder público, especialmente após 2003, com o advento do primeiro governo Lula. Por fim, o quarto momento, abarca um período de mudança na participação, marcado pelos protestos em 2013, culminando com uma crescente desconstrução do sistema democrático, e ataque as instituições governamentais.

Avritzer (2017), também identifica um crescimento da participação social em nosso país a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, especialmente pelo crescente envolvimento de movimentos sociais organizados e entidades do terceiro setor nas ações de governo, em especial, nas áreas da saúde, assistência social, segurança alimentar, dentre outros. Importante lembrar que, concomitantemente à ampliação da participação nas diferentes esferas de governo e instâncias sociais, forças conservadoras se organizaram em um contramovimento que redundou no ciclo de protestos de 2013 (Quadros & Madeira, 2018; Tatagiba & Galvão, 2019) e no golpe parlamentar sofrido pela presidenta Dilma Rousseff em 2016 (Leite & Fonseca, 2018).

Importante ressaltar que, até o rompimento democrático em 2016, o governo brasileiro se mostrava cada vez mais comprometido com o aperfeiçoamento da gestão pública, com a criação de instrumentos de transparência e eficiência administrativa, accountability e participação cidadã. Compromisso esse registrado em 2011, com a adesão, junto a mais de 80 países, ao movimento conhecido como uma Parceria para um Governo Aberto⁴, que impõe ao país adotar práticas administrativas que promovam a transparência, o acesso à informação e a participação social.

Evidente que a ampliação de canais de participação não significa, necessariamente, uma garantia de ampliação da participação social da população, tampouco que essa participação se efetive nas diferentes ações promovidas por um governo. O mesmo preceito se pode afirmar sobre o fato de que, a implementação de um programa de orçamento participativo, por si só, não assegura que a população vai deliberar amplamente sobre a utilização dos recursos municipais.

Araújo, Alcantara e Franco (2023), afirmam que tão importante quanto oferecer instrumentos para a participação da população, é assegurar uma educação para essa participação. Outro aspecto importante diz respeito ao fato de que, por vezes, é permitido a um pequeno grupo de pessoas deliberar ou decidir sobre a utilização de um recurso público, sem possibilitar a esse grupo, e o restante da sociedade, informações relacionadas à origem desse recurso e os procedimentos administrativos que permitiram essa escolha, tornando assim, o processo pouco transparente (Azevedo, Cardoso, Cunha & Wampler, 2022b).

Dentro dessa perspectiva, cumpre-nos ressaltar que outro aspecto negativo, intrinsecamente ligado à história do desenvolvimento das políticas públicas em nosso país, diz respeito à descontinuidade das ações governamentais. Fedozzi, Ramos e Gonçalves (2020), destacam que entre os desafios para a implementação de um programa contínuo de participação nas decisões orçamentárias, destacam-se a orientação política partidária do gestor eleito e a inexistência no município, de uma capacidade administrativa instalada, capaz de promover e fazer a gestão dessa participação.

Uma alternativa para facilitar a gestão dessa participação que tem ganhado espaço no discurso de diferentes atores políticos, diz respeito à utilização de instrumentos digitais para ampliar e facilitar a participação. Sampaio et. al. (2019), em estudo sobre a utilização dos meios digitais enquanto instrumentos de participação, no período correspondente a 1999 a 2016, identificaram crescimento significativo a partir de 2011. Entretanto, ressaltaram a

prevalência da utilização desses instrumentos apenas na fase de implementação da política pública.

Avaliando especificamente a ocorrência das experiências de orçamento participativo em plataformas digitais, Sampaio (2016), identificou que apenas um terço delas ainda disponibilizam seus conteúdos para interessados, sendo inacessíveis os dados e informações da maioria das experiências estudadas. Ainda assim, a falta de informação, a ausência de divulgação dos resultados, e a não realização dos objetivos pactuados em conjunto com a comunidade, não são privilégios das experiências de participação social realizadas em plataformas digitais.

Novaes e Santos (2023), em pesquisa sobre a experiência do orçamento participativo na cidade de Vitória da Conquista, Bahia, verificaram que, mesmo após mais de uma década de experiências de participação social, o desenvolvimento da ação participativa pouco contribuiu para a democratização da gestão municipal, especialmente pelo fato de promover baixa efetividade deliberativa, reduzida capacidade de investimentos, e por não demonstrar resultados significativos aos participantes das plenárias.

Esses são aspectos que, segundo diferentes autores, contribuem para desqualificar as experiências de participação social no orçamento público. Azevedo, Cardoso, Cunha e Wampler (2022a), alertam que a participação nas audiências de orçamento participativo tende a diminuir devido à dificuldade dos gestores em cumprir os compromissos pactuados junto à população ou, muitas vezes, os participantes experimentarem uma sensação de falsa participação, sentindo que fazem parte de um contexto em que as decisões já foram tomadas, restando aos participantes, apenas referendar as decisões dos gestores.

Acreditamos que, como já mencionado anteriormente, para uma participação crítica e efetiva da sociedade, é necessário um processo educativo para a prática participativa. Neste sentido, conscientizar a população sobre a importância do orçamento público e suas peculiaridades, torna-se fundamental nesse processo. Como lembram Peres e Santos (2020), o orçamento público brasileiro possui uma estrutura com pequena margem de manobra e, em essência, tende a reproduzir as desigualdades sociais, fazendo com que gestores públicos das três esferas de poder, em conjunto com a população, se vejam como pouco ou nada capazes de modificar uma estrutura tão complexa.

Em estudo comparando a instabilidade e o declínio da adoção de políticas de orçamento participativo no Brasil e em Portugal, Luchmann e Bogo (2022) consideram vários dos fatores já citados como relevantes para a diminuição da adoção desse modelo de gestão. Entretanto, os autores constataram que, no Brasil, a queda foi ainda mais significativa, cerca de 80% entre 2016 e 2019, tanto pela conjuntura política pouco comprometida com a participação social, quanto pela disseminação de novos mecanismos de participação virtuais que, segundo os autores, retiraram o compromisso da participação presencial das pessoas, diminuindo a efetividade da participação, além de reduzir a complexidade das relações pessoais, favorecendo a concentração de poder na esfera política-institucional.

Outro aspecto pontuado por Luchmann (2022), diz respeito à associação das práticas de orçamento participativo ao modelo “petista” de governar. A autora ressalta que, avaliando a ocorrência de experiências de participação desde 1989, em cidades com mais de 100 mil habitantes, verifica-se maior ocorrência entre os anos de 2001 e 2004, com queda significativa após 2016, não por coincidência, momento histórico em que o PT enfrentou uma série de ataques às suas diretrizes e bandeiras históricas.

Por fim, Azevedo et al. (2022a), afirmam que inúmeros são os fatores capazes de contribuir para a descontinuidade das políticas de orçamento participativo, dentre eles, é importante considerar as questões ideológicas, a instabilidade financeira dos municípios, a fragilidade dos instrumentos de participação, eventuais crises econômicas e a burocracia estatal, todos eles, atuam fortemente no sentido de desqualificar esse importante processo que pode contribuir para o desenvolvimento da democracia.

No caso específico do município de São Bernardo do Campo, como veremos a seguir, a transição governamental impactou na mudança do modelo de participação. Infelizmente, não obtivemos registros dos resultados efetivos da participação da população e seus resultados nas decisões de governo. Entretanto, é possível extrair informações importantes sobre os diferentes instrumentos de relacionamento com a população escolhidos por cada um dos gestores públicos estudados.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SÃO BERNARDO DO CAMPO - SP

Historicamente, raras são as ocorrências de registro formal e/ou acadêmico das políticas públicas realizadas em nosso país. Nos últimos anos, com a ampliação do acesso à internet e o movimento para implementar a transparência na administração pública, as prefeituras têm, cada vez mais, utilizado seus portais institucionais

para dar visibilidade à gestão. No entanto, mesmo com a obrigatoriedade legal de dar publicidade aos atos administrativos, nem sempre é possível encontrar informações precisas sobre as ações de governo, em especial, ações de governos anteriores. Em períodos de transição de governo, o “apagão de dados” configura prática antidemocrática e anti-republicana⁵.

No caso do município de São Bernardo do Campo - SP, compara-se neste texto os instrumentos de participação realizados em cada um dos governos, nos anos de 2009 a 2016 com Luis Marinho (PT), e entre 2017 a 2022, com Orlando Morando (PSDB, especialmente, direcionando um olhar crítico no que tange à possibilidade de deliberação da população frente à alocação dos recursos e às prioridades de investimentos.

Ante o exposto, apresentamos a seguir as características e contribuições de cada um dos modelos, sem a preocupação de definir este ou aquele como modelo ideal. Pelo contrário, o objetivo da análise é buscar elementos para compreender como cada gestor dialogou com a população dentro do momento histórico do seu mandato, assim como avaliar o quanto essa participação foi preponderante nas decisões tomadas pela administração.

Governo Luiz Marinho – PT (2009-2016)

No caso específico da gestão Luiz Marinho, há profusa oferta de materiais para pesquisa, inclusive institucionais, registrando todo o processo de Orçamento Participativo realizado no município. Neste aspecto, apesar de se considerar como positivo a elaboração de documentos contando a história de um processo político de participação, entretanto, cumpre-se ressaltar que esse registro, conta apenas a versão daquele que a escreveu, não demonstrando eventuais falhas ou pontos a serem aperfeiçoados no processo.

Avaliando os documentos produzidos pelo então governante, em uma revista institucional de divulgação dos resultados obtidos com o desenvolvimento do Orçamento Participativo (São Bernardo Do Campo, 2016a), verifica-se uma narrativa governamental dos avanços obtidos a partir da implementação do planejamento participativo na cidade. Ressalta-se a afirmação de que, tal experiência, se configurou como algo até então inédito na cidade, como podemos observar no excerto abaixo:

A experiência inédita do processo de elaboração do PPA (Plano Plurianual) Participativo de São Bernardo do Campo contribuiu para fortalecer o vínculo do cidadão com o seu governo e a corresponsabilidade de todos em construir programas que direcionem o rumo da cidade. Os desejos da população se transformaram em diretrizes, objetivos e estratégias de governo. Trata-se de uma estratégia factível, real, possível. Em cada território do município, desde 2009, a população abriu mão de suas horas de lazer e se dispôs a participar das plenárias para pensar a São Bernardo do Campo que gostariam de ter no médio e longo prazo. Um exercício complexo, que contou com a participação, a atenção e a energia da população são-bernardense⁶.

Gomes (2011), em estudo sobre o orçamento participativo em São Bernardo do Campo - SP, ressalta que, logo em seu primeiro ano de governo, o então prefeito Luiz Marinho, com a aprovação da Câmara de Vereadores, realizou uma pequena reforma administrativa, criando a Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo (SOPP), mediante promulgação da lei municipal nº 5.982 de 11 de novembro de 2009, com o objetivo de promover a participação da população na elaboração do orçamento municipal.

Ainda segundo relatos do autor, a Secretaria contava no ano de 2009, com um quadro composto por 68 servidores para desenvolver todas as ações técnicas da pasta, e também realizar o trabalho de mobilização junto à comunidade. Somente em 2010 a pasta passou a ter um orçamento próprio, na época, correspondente a 0,46% do orçamento de despesa do município (Gomes, 2011).

Silva (2014), em estudo sobre o PPA Participativo em São Bernardo do Campo - SP, correspondente ao período 2010-2013, em consonância com os apontamentos de Médice (2012), relata que no início dos trabalhos no ano de 2009, um dos aspectos positivos foi a divisão da cidade em 29 regiões, organizadas pelos critérios de número de habitantes, mobilidade, barreiras físicas e naturais e os indicadores socioeconômicos, utilizando como metodologia de trabalho a gestão social, que pressupõe a participação dos atores de cada território em todas as etapas do processo.

Para essa participação, o autor aponta a contratação de sistema eletrônico para facilitar o processo, contudo, não deixa claro como foi feita a mobilização e a divulgação dos encontros com a comunidade. Outro aspecto descrito na pesquisa, diz respeito ao fato de que, o processo se iniciava mediante uma proposta inicialmente elaborada pelo governo para a região, partindo para um segundo momento em que essa proposta era discutida com as lideranças

locais, e posteriormente, aperfeiçoada pelo governo a partir das contribuições da sociedade civil (Silva, 2014, p.16).

Para atingir os objetivos, o governo organizou e distribuiu um material gráfico explicando o orçamento público, o regulamento do PPA, bem como as demais informações relacionadas a realização das reuniões deliberativas (Silva, 2014). Evidente que se trata de avanço em termos de gestão pública participativa o compartilhamento dos projetos de governo, ainda assim, não se percebe no relato em questão, momentos em que foi assegurado à comunidade o exercício pleno e efetivo da participação, especialmente sobre temas diferentes daqueles previamente estabelecidos pelo governo.

Essa limitação sobre a capacidade da população em escolher os temas para a deliberação nas audiências de OP, pode ser constatada no documento que apresenta o Regimento Interno do Conselho Municipal de Orçamento (CMO), vigente para o biênio 2017-2018, publicada em maio de 2016, último ano do então governo, buscando encaminhar e disciplinar o processo de participação social para o próximo governo que, como veremos a seguir, não aconteceu na prática.

O CMO, criado pela lei municipal nº 6.023 de 31 de março de 2010, tinha como finalidade contribuir enquanto um instrumento de controle social e planejamento das ações da Prefeitura, com funcionamento bienal, alternando a cada ano, plenárias deliberativas e de prestação de contas das ações de governo. Além disso, a Lei estabelece uma composição paritária para o CMO, sendo 20 titulares e 20 suplentes indicados pelo governo, e igual quantidade de representantes indicados pela sociedade civil (São Bernardo Do Campo, 2016b).

As atribuições do CMO foram, em sua maioria, deliberativas a partir das propostas do governo. Contudo, o órgão possuía autonomia organizacional para realizar suas funções. De modo geral, a participação dos conselheiros na efetiva realização do orçamento municipal se dava de forma colaborativa, escolhendo dentre as prioridades apresentadas pelo governo quais deveriam ser realizadas no bairro.

Rocha (2014), em estudo sobre o processo de Orçamento Participativo em São Bernardo do Campo - SP, descreveu o ciclo que se renova a cada dois anos, iniciando com as reuniões preparatórias, onde são apresentados pelo governo as principais ações a serem realizadas na região e eleitos os representantes. Posteriormente, procede-se as reuniões deliberativas, definindo as ações a serem realizadas, dentre um rol de possibilidades apontadas pelo governo. Por fim, realiza-se um novo ciclo de prestação de contas, preparando a região para o novo ciclo bienal.

Ao relatar sua experiência pessoal no trabalho de organização das plenárias de OP em São Bernardo, Rocha (2014), descreve que no contato inicial com a comunidade, se verificava que a maior parte das solicitações correspondiam a demandas de manutenção e zeladoria, tais como: poda de árvores, tapa-buraco, dentre outros. Essas demandas eram registradas pelos representantes do governo, e posteriormente, citadas pelo prefeito durante a plenária, com o compromisso de serem sanadas nos dias seguintes à reunião. Para deliberação da população, restava deliberar sobre grandes obras e/ou reformas de equipamentos, prédios ou próprios municipais.

Enquanto munícipe e servidor municipal, um dos autores do texto, participou de algumas das plenárias de Orçamento Participativo nos anos de 2015 e 2016. Geralmente as reuniões aconteciam nas quadras poliesportivas das Escolas Municipais de Educação Básica (EMEBs), quase sempre no período noturno e com uma presença significativa de servidores comissionados e agentes políticos, tais como, vereadores e assessores políticos. Em alguns bairros, geralmente nas regiões mais periféricas, a presença de membros da comunidade era muito grande, enquanto nos bairros centrais, a maior parte dos participantes faziam parte do governo.

O espaço escolhido para a reunião era preparado para receber o público, com cadeiras, equipamento de som potente, telões para projetar as realizações do governo e a fala das autoridades. A estrutura da reunião passava pela apresentação das demandas do bairro, projetos já realizados e um espaço para a fala do prefeito, conselheiros e eventualmente, vereadores do bairro. Ao final, abria-se um momento para que membros da comunidade apresentassem suas demandas diretamente ao prefeito.

Grande parte das pessoas inscritas utilizavam a palavra para agradecer as realizações no bairro. Inclusive, era comum observar assessores políticos solicitar a palavra nesse momento. Quase sempre as falas eram feitas por pessoas alinhadas com o governo. Todavia, verificaram-se situações em que políticos de oposição se apropriavam do espaço para questionar e cobrar o governo sobre melhorias para o bairro, configurando microcosmo de disputa política

Gomes (2011, p. 142) ao descrever as plenárias também faz menção à estrutura tecnológica e aos equipamentos audiovisuais oferecidos pelo governo para assegurar a manifestação de todas as partes. Destaca o autor, a sua percepção de que é assegurado um momento de igualdade de condições e uma condição “horizontalizada, sem nível hierárquico” entre a população e as autoridades políticas. Não obstante, lembra que existe um limite de tempo para a fala da população, o que não se aplica aos gestores e agentes políticos.

De modo geral, as reuniões configuraram espaços de participação, ainda que, em alguns momentos, aspectos políticos partidários fossem observados, a predominância das discussões versava sobre os problemas da região.

Importante ressaltar que as reuniões eram gravadas e, quase sempre, terminavam após as 22 horas, o que tornava mais difícil e restrita a participação das pessoas, especialmente aquelas com compromissos no dia seguinte.

Conforme ressalta Rocha (2014), a grande contribuição do processo de Orçamento Participativo em São Bernardo do Campo, refere-se à dimensão educativa da comunidade, possibilitando contato com aspectos relacionados ao orçamento público, definição de prioridades, conhecimento da máquina pública, do papel dos servidores e diretrizes governamentais. Entretanto, muitas vezes, esses aspectos, se tratados como assuntos técnicos, carecem de ser decodificados para viabilizar a participação popular no processo, o que nem sempre ocorre.

Infelizmente, mesmo com todo o investimento financeiros e tecnológico para a realização dos encontros deliberativos com a população, poucos registros públicos e trabalhos científicos são encontrados registrando o processo realizado em São Bernardo do Campo - SP. Há alguns trabalhos acadêmicos, citados ao longo desse texto (Gomes, 2011; Médice, 2012; Rocha, 2014; Silva, 2014), e publicações institucionais que assumem característica de documentos de prestação de contas governamental (São Bernardo Do Campo, 2012).

Ainda assim, considera-se a experiência realizada em São Bernardo do Campo – SP, no governo Luiz Marinho, enquanto uma experiência positiva por estimular a participação da sociedade na organização e realização do orçamento público. Uma avaliação mais criteriosa, carece de dados mais consistentes, assim como, eventuais comparações sobre a efetividade desse modelo, não encontram amparo pois, sua ocorrência não teve continuidade no mesmo formato no governo seguinte.

Governo Orlando Morando – PSDB (2017-2024)

O prefeito Orlando Morando, realizou uma campanha de oposição ao governo de Luiz Marinho, enfatizando em seu discurso o combate ao “inchaço” da máquina pública, defendendo uma maior eficiência administrativa, com redução dos gastos públicos, afirmando que os problemas do município estariam relacionados à existência da corrupção no governo anterior.

O cenário político municipal, no ano de 2016, refletiu movimento presente no cenário político nacional. As eleições contaram com a participação de três candidatos com chances de vitória, sendo um deles apoiado pelo então prefeito, Luiz Marinho, e dois candidatos de oposição. A crise política gerada pelo golpe parlamentar de 2016 gerou impactos negativos nas condições de elegibilidade do candidato petista, que sequer conseguiu alcançar a disputa do segundo turno.

A eleição ficou entre Orlando Morando (PSDB) e Alex Manente (PPS – Partido Popular Socialista), sendo o primeiro, até então deputado estadual, e o segundo, deputado federal, ambos com histórico político na cidade, sempre vinculados aos governos de centro e de direita. A postura mais agressiva e combativa de Orlando Morando e composição de chapa, indicando como candidato a vice, uma grande liderança da região periférica da cidade, Marcelo Lima (DEM - Democratas), conduziu o candidato à vitória no pleito.

Eleito com 59,94% dos votos válidos no 2º turno, Morando assumiu a gestão promovendo cortes em diferentes áreas do governo. Uma das ações realizadas foi a extinção da edição impressa do tradicional Diário Oficial da Cidade, conhecido como “Jornal Notícias do Município”. A alegação para tornar o periódico apenas digital foi a economia de recursos públicos, dado que, historicamente, o jornal oferecia além da versão impressa uma versão digital no site institucional do município⁷.

Tal decisão, alinhada com o discurso do governante eleito, impôs à população nova forma de acompanhar as publicações legislativas do município, visto que era comum os munícipes interessados nas informações do governo e mudanças na legislação municipal, mediante visita a banca de jornais nas sextas feiras, dia de publicação do jornal municipal com distribuição gratuita.

Consideramos importante esse movimento no sentido de promover o acesso aos serviços públicos por via digital, contudo, não se pode ignorar o fato de São Bernardo do Campo – SP ser um município de dimensões metropolitanas, com mais de 800 mil habitantes, muitos em condições de vulnerabilidade, com precárias condições de acesso a serviços essenciais, inclusive acesso à internet e à solicitação de serviços por meio eletrônico. Além disso, é fato que não existe no município, até o presente momento, um programa que assegure acesso amplo e gratuito acesso à internet para a população, mas poucos locais em que esse direito é garantido⁸.

Oferecer serviços públicos por intermédio de canais digitais pode ser considerado avanço no sentido de garantir a transparência e a eficiência da gestão pública, rompendo com o histórico de dependência da assistência do

político local para alcançar serviço que é de direito do cidadão. Entretanto, para a efetivação do acesso aos serviços e à participação, há claro pressuposto: ampla oferta de wi-fi em ambientes públicos, para que os atributos pessoais de renda não sejam mecanismo de controle de acesso ao direito.

Tal discussão se faz pertinente pelo fato do governo Orlando Morando (2017-2024), logo no primeiro ano de exercício de mandato, romper com o modelo de Orçamento Participativo implementado pelo governo anterior, realizado de forma descentralizada e com a participação presencial dos moradores nas plenárias deliberativas.

A partir de 2017, foi implementado o programa “Governar com você”, alinhado com as diretrizes constitucionais de gestão administrativa, que determinam a elaboração dos Planos Plurianuais de modo a permitir a participação da população. O instrumento utilizado para dialogar com a população foi um questionário elaborado na plataforma Google Forms, disponibilizado na internet através de um link hospedado no site oficial do município⁹.

Ao acessar o link do programa, os cidadãos são bernardenses poderiam deliberar sobre as prioridades e os investimentos do governo. Assim como realizado no governo anterior, o cidadão não dispunha de liberdade total para escolher onde o recurso do tesouro municipal deveria ser aplicado, mas sim, deveria escolher dentro de um rol prévio, elaborado pelo governo, quais ações julgava enquanto prioridades para o município.

Apesar da semelhança apontada acima, não dispomos de dados seguros para estabelecer uma comparação efetiva com o modelo anterior, até porque não foi possível encontrar dados quantitativos da participação nas audiências realizadas no governo Luiz Marinho.

Ainda assim, mediante verificação dos dados disponibilizados pelo atual governo, no site oficial do município¹⁰, é possível constatar que, apesar da proposta inicial de promover uma ampliação do acesso mediante a consulta pública pela internet, proporcionalmente, apenas pequena parcela da população participou desse processo.

Na tabela 1 é possível verificar os dados estatísticos da participação da população no Programa “Governar com Você”, respectivamente em cada um dos anos de edição. O quadro mostra na sua primeira coluna, o ano de realização do programa, seguido da quantidade total de votos recebidos. Na terceira coluna, apresenta-se aproximação percentual da quantidade de votos contabilizados tendo por base a população estimada do município.

TABELA 1 – Participação da população no Programa “Governar com Você”, São Bernardo do Campo, 2023

ANO DE CONSULTA	ANO DE CONSULTA	QUANTIDADE DE VOTOS	PORCENTAGEM DA POPULAÇÃO*
	2017	27.543	3,26%
	2018	15.978	1,89%
	2019	24.583	2,91%
	2020	43.882	5,20%
	2021	43.212	5,12%
	2022	30.997	3,67%

* Considerando uma população estimada de 844.483 pessoas (IBGE, 2020)

É importante considerar que a quantidade de votos não significa exatamente a quantidade de pessoas que participaram da consulta, visto que era permitido a uma mesma pessoa acessar a plataforma e votar em todas as

áreas disponíveis. Entre os anos de 2019 e 2020, foram apresentadas 11 (onze) áreas, com a possibilidade de cada pessoa escolher 3 (três) prioridades, e nos anos de 2021 e 2022, a quantidade de áreas foi ampliada para 14 (catorze).

As áreas contempladas pelo programa, em todas as edições foram: esporte e lazer, saúde, transporte, sustentabilidade ambiental, educação, segurança pública, assistência social, desenvolvimento econômico, fortalecimento institucional e valorização do funcionalismo, gestão responsável dos recursos. Nos anos de 2019 e 2020, consta a área qualificação profissional, que deixou de aparecer nos anos de 2021 e 2022, cedendo espaço para as áreas de gestão responsável de recursos financeiros, cuidando da cidade, habitação e cidade inclusiva.

De fato, para os alfabetizados digitais, a facilidade que se apresenta a partir da utilização das ferramentas digitais para a consulta pública é muito significativa e, por consequência, tende a ampliar a participação nas diferentes esferas da gestão pública. No entanto, mesmo reconhecendo seu potencial, o gestor público deveria considerar a possibilidade de participação por outros canais, especialmente, através de reuniões presenciais com representantes dos diferentes setores da sociedade.

As prioridades disponibilizadas em cada uma das áreas, foram retiradas do plano de governo do então prefeito, sendo assim, destinado a população, definir o grau de prioridade de cada uma das propostas do projeto político vencedor do pleito eleitoral. Avaliando uma área específica, no caso, esporte e lazer, por exemplo, no ano de 2018, as três prioridades mais votadas foram: construir centros esportivos nos bairros (161 votos), promover atividade física e esportiva especial em áreas de maior vulnerabilidade social (133 votos), e revitalizar a Estrada Velha (90 votos).

Importante mencionar que a demanda correspondente à revitalização da Estrada Velha refere-se à revitalização da estrada que era utilizada como ligação entre a Capital e a Baixada Santista, antes da construção das rodovias Anchieta e Imigrantes. Trata-se de um equipamento não específico de lazer que, aos finais de semana, é fechada para o tráfego de veículos, sendo utilizada com frequência por praticantes de corrida e ciclismo.

Nos anos de 2019 e 2020, curiosamente, repetem-se as três demandas mais votadas no ano de 2018, agora com uma quantidade maior de votos, sendo: 236 (2019) e 343 (2020) votos para a construção de novos centros esportivos, 189 (2019) e 283 (2020) votos para a promoção de atividades física e esporte em áreas de vulnerabilidade social, e 111 (2019) e 172 (2020) votos direcionados a revitalização da Estrada Velha. Esse aumento na quantidade nominal de votos, está alinhado com o aumento geral de votos apontado na Tabela 1.

Destaca-se que, em alinhamento com o verificado nas consultas públicas virtuais, a gestão implementou programa de construção de equipamentos esportivos na cidade, especialmente nas periferias. Tais equipamentos, chamados de “Arenas Parque de Esportes”, apresentam uma padronização de construção e são compostos por uma quadra de futebol society, com grama sintética, uma pequena pista de skate com obstáculos feitos de concreto, e uma miniquadra de basquetebol.

Em reportagem¹¹ publicada no site oficial da prefeitura sobre a autorização para construção de uma nova Arena Parque, destaca-se a iniciativa como o “maior programa de esportes de São Bernardo”, e conforme palavras do próprio prefeito, o programa utiliza o esporte enquanto “ferramenta para inclusão social, saúde e bem-estar da população”.

É evidente que a construção de equipamentos esportivos nos locais mais periféricos é uma iniciativa louvável e oferece uma resposta a população que demonstrou essa necessidade mediante participação nas consultas públicas. No entanto, além da construção é necessário se considerar uma política pública para a utilização desses espaços, especialmente para evitar o monopólio da utilização por determinados grupos, dificultando assim a democratização do acesso ao esporte e ao lazer.

Verifica-se ainda, na reportagem, a citação de que, no primeiro ciclo de gestão do prefeito, de 2017 a 2020, foram construídos 20 equipamentos esportivos neste modelo, além da recuperação de campos de futebol nas periferias. Uma solicitação que não foi realizada pela administração diz respeito a revitalização da Estrada Velha, pelo contrário, o trecho sob custódia do município não recebeu intervenção, e o trecho administrado pelo Departamento Estadual de Estradas e Rodagem (DER), foi objeto de uma concessão para iniciativa privada realizar a exploração comercial do parque¹².

No segundo ciclo da atual gestão, que se iniciou em 2021 e com encerramento previsto para dezembro de 2024, a lista de demandas oferecidas na consulta pública foi reduzida de 22 demandas para apenas 11, sofrendo ainda mudanças qualitativas, ou seja, nenhuma das demandas anteriormente utilizadas foi repetida nesse novo ciclo. Apesar das mudanças, os resultados apontam para uma tendência da população em pleitear junto ao poder público, a ampliação da oferta de cursos e equipamentos esportivos na cidade.

A consulta realizada em 2021 para o exercício de 2022, trouxe como principais demandas: a ampliação do número de vagas para os cursos de natação e hidroginástica, com 519 votos; implantação de novos núcleos de lutas, dança e ginástica nas diferentes regiões, priorizando locais de maior vulnerabilidade com 517 votos; e por fim, a

continuidade das ações de revitalização, modernização e manutenção dos equipamentos esportivos municipais, com 462 votos recebidos.

Já na consulta de 2022 para o exercício de 2023, temos novamente como demanda mais citada a ampliação do número de vagas para os cursos de natação e hidroginástica (453 votos), a solicitação por manter e ampliar cursos esportivos para todas as idades nos diversos Centros Esportivos (413 votos), e a solicitação para implantar novos núcleos de lutas, dança e ginástica nas diferentes regiões, priorizando locais com maior vulnerabilidade em terceiro lugar (333 votos).

Percebe-se ocorrência interessante no decorrer do processo de consulta pública e implementação da política pública. Trata-se da transição dos interesses da comunidade consultada, visto que, inicialmente, a maior parte das solicitações estavam direcionadas para a construção de equipamentos esportivos. Em um segundo momento, com a efetivação da construção de diversos equipamentos, os interesses da comunidade passam a versar sobre a criação de programas que promovam a ocupação desses equipamentos, demonstrando um progresso que, tende a tornar a população, cada vez mais crítica e consciente de seus direitos.

Frente os dados obtidos, além de verificar mudança nos interesses da população, é possível constatar ainda, um ligeiro aumento de participação ao longo dos anos, identificando pico de participação no ano de 2021, com redução em 2022, mas ainda registrando maior participação em comparação ao ano de 2020.

Tal fato nos permite sugerir que a população tem aderido ao programa gradativamente, e existe uma tendência em validar esse método escolhido pela atual administração. No entanto, acredita-se ainda que mesmo considerando esse aumento, trata-se de uma amostra pequena, se comparado a quantidade de habitantes do município. Além disso, tal modelo desconsidera a existência de inúmeros grupos, organizados ou não, que vivenciam o esporte e o lazer no município, nos diferentes equipamentos públicos específicos, nas quadras, nas praças, nos clubes, nas ruas, dentre outros, que podem sequer ter tomado conhecimento desse sistema de levantamento de interesse.

Argumenta-se que seria interessante pensar em um sistema híbrido de consulta popular, incluindo a participação remota, mas valorizando a participação presencial. No caso dos equipamentos esportivos, não se pode ignorar a contribuição dos grupos organizados, tais como os clubes, as ligas, entidades do terceiro setor, equipes de treinamento, praticantes de esporte amador, grupos de interesse relacionados à prática esportiva e de lazer e, especialmente, os conselhos gestores dos equipamentos esportivos.

Considerações Finais

Ante os dois modelos apresentados, é possível se verificar aspectos positivos e negativos. No entanto, a dinâmica política de descontinuidade de políticas e instrumentos (Azevedo et al., 2022a; Luchmann & Bogo, 2022) foi um elemento empírico importante para explicar a mudança no instrumento de consulta do orçamento participativo em São Bernardo, conforme discutido neste texto.

No caso específico de São Bernardo do Campo, verificou-se que a disputa no campo político partidário e ideológico resultou em rompimento significativo no modelo de desenvolvimento da participação social no município, transitando de um modelo totalmente presencial e deliberativo, para um modelo virtual e consultivo, a partir de iniciativa direta do gestor do município, o prefeito.

Esse caso sugere que as instituições de participação do município entre 2009 e 2016 eram frágeis, com pouco apoio social e reféns da decisão política do Executivo Municipal. Por outro lado, nada garante que o modelo virtual tenha se institucionalizado e ganhado contornos mais perenes. Essa oscilação dificulta o processo de capilarização da política de participação no tecido social. A descontinuidade do modelo de participação é dimensão que merece reflexão mais aprofundada em futuros trabalhos.

Uma fragilidade presente nos dois modelos, é a ausência de um programa de educação para a participação (Araújo, Alcantara & Franco 2023), considerado como fundamental no processo de democratização, especialmente no que diz respeito a importância da população compreender sobre o orçamento público e deliberar com propriedade sobre sua destinação.

Apesar dessa evidência aparentemente “desanimadora” sobretudo para os analistas que entendem que a qualidade da democracia passa pelo exercício de práticas democráticas, a implementação do orçamento participativo em São Bernardo do Campo entrou para a história da política participativa no país, juntamente com os municípios de Lajes (SC) nos anos 1970; Diadema (SP) nos anos 1980 e a emblemática experiência de Porto Alegre em fins dos anos 1980, difundida internacionalmente (Porto de Oliveira 2016). O município também ganhou

destaque na trajetória do PPA participativo no país, com as experiências do Estado da Bahia e do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC (Fontoura 2018).

As discussões e os dados apresentados no presente texto, não tem por objetivo determinar a predominância de um modelo frente a outro, mas sim, estabelecer algumas comparações entre os modelos e apresentar reflexões que instiguem o debate sobre a importância da participação social nas questões relacionadas ao orçamento público, assim como, a produção de novas pesquisas e mais debates sobre essa temática.

1 Avaliando os dados estatísticos disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-bernardo-do-campo/panorama> (Acesso em 22 de junho de 2023), é possível se verificar que, ainda que o município possua indicadores econômicos robustos, com indicadores elevados, em relação aos indicadores de educação, por exemplo, a cidade aparece na metade inferior da tabela, quando comparado, tanto a nível nacional, quanto a nível estadual.

2 Luiz Marinho assumiu o cargo de Ministro do Trabalho em 12 de julho de 2005 e permaneceu até 29 de março de 2007, quando assumiu a pasta de Previdência Social, permanecendo até 03 de junho de 2008, quando se desincompatibilizou para concorrer às eleições municipais, em São Bernardo do Campo.

3 O link disponibilizado para acesso era: <https://www.governarcomvc.com.br/> Atualmente o link não está disponível para consulta. Acesso em 29 de maio de 2023. A íntegra da lei que extinguiu a versão impressa do Diário Oficial pode ser consultada no link: <https://www.saobernardo.sp.gov.br/documents/10181/618437/NM+1931.pdf/96ff5557-8ba6-3bc2-dac8-8ebe4ca73247> Acesso em 01 de março de 2022.

4 Mais informações no link: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa>. Acesso em 30 de maio de 2023.

5 <https://www.brasildefato.com.br/2023/01/04/apagao-de-dados-durante-transicao-atingiu-192-computadores-da-presidencia-da-republica>

6 Regimento Interno: Conselho Municipal de Orçamento. Biênio 2017-2018. Município de São Bernardo do Campo. Disponível em: <https://www.saobernardo.sp.gov.br/documents/10181/572510/regimento+OP+2016.pdf/e0b4c282-ea35-4794-abae-66add466218b>. Acesso em 14 de março de 2022.

7 A íntegra da lei que extinguiu a versão impressa do Diário Oficial pode ser consultada no link: <https://www.saobernardo.sp.gov.br/documents/10181/618437/NM+1931.pdf/96ff5557-8ba6-3bc2-dac8-8ebe4ca73247>. Acesso em 01 de março de 2022.

8 <https://www.dgabc.com.br/Noticia/3933170/grande-abc-tem-ao-menos-45-locais-com-internet-gratuita>

9 Foi criada uma página específica para disponibilizar a consulta pública junto a população, que pode ser verificada no link: <https://governarcomvc.com.br/> Acesso em 12 de outubro de 2022.

10 Pesquisa realizada no site: <https://www.saobernardo.sp.gov.br/web/sbc/home> em 12 de outubro de 2022.

11 Disponível em: www.encurtador.com.br/oqPT7 . Acesso em 13 de outubro de 2022.

12 Detalhes sobre a concessão do Parque Estadual e o trecho da Estrada Velha de Santos podem ser verificados no link: <https://caminhosdomar.com.br/>. Acesso em 31 de maio de 2023.

References

- Araújo, M. P., Alcântara, L. dos S. R., & Franco, R. S. (2023). O orçamento participativo e o seu papel como instrumento de participação popular democrática. **Brazilian Journal of Development**, 9(2), 8780–8795. <https://doi.org/10.34117/bjdv9n2-168> Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/57645>. Acesso em 03 de outubro de 2023.
- Azevedo, R.R.; Cardoso, R.L.; Cunha, A.S.M. & Wampler, B (2022a). Efeitos políticos na descontinuidade do orçamento participativo em municípios. **Revista De Administração Pública**, 56(3), 349–372. <https://doi.org/10.1590/0034-761220210368> Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/fhws9HYFQx4tRTDVX8Zr4Md/?lang=pt#ModalHowcite>. Acesso em 03 de outubro de 2023.
- Azevedo, R. R.; Cardoso, R. L.; Cunha, A. S. M. & Wampler, B. (2022b). O orçamento participativo e a dinâmica orçamentária no setor público. **Revista de Contabilidade e Organizações**, vol. 16, 2022. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rco/issue/view/12176>. Acesso em 03 de outubro de 2023.
- Avritzer, L. (2017). Participação no Brasil democrático: da hegemonia e inovação popular ao protesto da classe média. **Opinião Pública**, 23 (1), 43–59. <https://doi.org/10.1590/1807-0191201723143>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/9w6qNL9D8rbHg9xYbzdTFbj/?lang=en#>. Acesso em 03 de outubro de 2023.
- Crantschaninov, T. I. (2013). **Burocracia e participação popular na prática: uma análise do cotidiano de dois orçamentos participativos através de seus implementadores e suas interfaces** (Dissertação de Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/10657>. Acesso em 23 de junho de 2023.
- Fedozzi, L., Ramos, M. P., & Gonçalves, F. G. de. (2020). Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. **Revista De Sociologia E Política**, 28(73), e005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987320287305>. Acesso em 03 de outubro de 2023.
- Fontoura, L. H. (2018). Reformar à esquerda: a administração pública gerencial em prefeituras petistas. **Revista De Administração Pública**, 52(5), 986–996. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170267> Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/wcmRXf76BzdCbCXfTbM5MwL/?lang=pt#ModalHowcite>. Acesso em 03 de outubro de 2023.
- Gil, A.C. (2008). **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas.
- Gomes, R. P. (2011). **Os fatores críticos de sucesso no processo de elaboração do orçamento participativo de Braga (Portugal) e de São Bernardo do Campo (Brasil)**. 2011. 168f. (Dissertação de Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/bitstream/handle/1479/1/Rui%20Pereira%20Gomes.pdf>. Acesso em 12 de março de 2022.
- Leite, C. K. S., Fonseca, F. (2018). Nadando contra a maré: Impactos do Golpe Parlamentar de 2016 no campo das políticas públicas no Brasil. **Revista Agenda Política**, v. 06, p. 116-133. Doi: <http://dx.doi.org/10.31990/agenda.2018.2.5> Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/327352444_Nadando_contra_a_mare_Impactos_do_Golpe_Parlamentar_de_2016_no_campo_das_politicas_publicas_no_Brasil. Acesso em 03 de outubro de 2023.
- Lüchmann, L. H. H. (2022). Fatores do declínio dos Orçamentos Participativos na região sul do Brasil. **Política & Sociedade**, v. 21, n. 50, p. 206-232. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/86440>. Acesso em 26 de abril de 2023.
- Lüchmann, L. H. H., & Bogo, R. S.. (2022). Instabilidade e declínio dos orçamentos participativos em municípios no Brasil e em Portugal (2016-2019). **Opinião Pública**, 28(3), 716–749. <https://doi.org/10.1590/1807-01912022283716>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/C8gMN9mfrBJY86WQ94WdX4N/?lang=pt#ModalHowcite>. Acesso em 03 de outubro de 2023.
- Médice, A. R. (2012). **São Bernardo do Campo 200 anos depois: A história contada pelos seus protagonistas**. São Bernardo Campo, PMSBC.
- Novaes, F. S., & Santos, M. E. P. dos. (2014). O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal - a experiência de Vitória da Conquista (BA). **Revista De Administração Pública**, 48(4), 797–820. <https://doi.org/10.1590/0034-76121668>. Acesso em: 16 abr. 2023.
- Oliveira, O. P. de. (2016). Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. **Opinião Pública**, 22(2), 219–249. <https://doi.org/10.1590/1807-01912016222219>.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/GQRFQsFqx88MFQnnVw7GB7Q/?lang=pt#ModalHowcite>. Acesso em 03 de outubro de 2023.

Ollaik, L. G., & Medeiros, J. J.. (2011). Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista De Administração Pública**, 45(6), 1943–1967. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000600015>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/W9Q8g6LXrPjkFSRj9mrVxCt/?lang=pt#ModalHowcite>. Acesso em 03 de outubro de 2023.

Perez, O. C., & Santos, G. G. da C. (2019). A produção acadêmica sobre participação social no Brasil: trajetória e agendas de pesquisa. BIB - **Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, (90), 1–22. Recuperado de <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/488>. Acesso em 03 de outubro de 2023.

Peres, U. D., & Santos, F. P. dos. (2020). GASTO PÚBLICO E DESIGUALDADE SOCIAL O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, 35(103), e3510307. <https://doi.org/10.1590/3510307/2020> Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/tmTgwdLgwtqr5xstkzgwprG/#ModalHowcite>. Acesso em 03 de outubro de 2023.

Quadros, M. P. dos R., & Madeira, R. M.. (2018). Fim da direita envergonhada? Atuação da bancada evangélica e da bancada da bala e os caminhos da representação do conservadorismo no Brasil. **Opinião Pública**, 24(3), 486–522. <https://doi.org/10.1590/1807-01912018243486> Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/fb7t4KkpVsJfvHwgLnf3wxS/abstract/?lang=pt#ModalHowcite>. Acesso em 03 de outubro de 2023.

Rocha, M. C. O. (2014) **Orçamento Participativo: avanços e limites – o caso de São Bernardo do Campo**. 2014. 54f. (Trabalho de Conclusão de Curso). Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fpabramo.org.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/472/TCC%20-%20Maria%20Cristiane%20Oliveira%20Rocha.pdf?sequence=1>. Acesso em 15 de março de 2022.

Romão, W. M. (2013). Participação institucional e partidos políticos na Região Metropolitana de São Paulo: análise de quatro experiências de Orçamento Participativo. In: **XXXI International Congress of the Latin American Studies Association**, Washington, DC. LASA 2013 CONGRESS PAPER ARCHIVE.

Sampaio, R. C.. (2016). e-Orçamentos Participativos como iniciativas de e-solicitação: uma prospecção dos principais casos e reflexões sobre a e-Participação. **Revista De Administração Pública**, 50(6), 937–958. <https://doi.org/10.1590/0034-7612152210> Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/VTPSgndhmospj4qMB59rVFzN/?lang=pt#ModalHowcite>. Acesso em 03 de outubro de 2023.

Sampaio, R. C., Braga, S., Carlomagno, M. C., Marioto, D. J. F., Brum, M., & Borges, T. (2019). Estado da arte da democracia digital no Brasil: oferta e sobrevivência das iniciativas (1999-2016). **Revista Do Serviço Público**, 70(4), 693-734. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3543> Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3543> Acesso em 03 de outubro de 2023.

São Bernardo do Campo (2012). **Sumário de dados 2012**. Município de São Bernardo do Campo.

São Bernardo do Campo (2016a). **Regimento Interno**: Conselho Municipal de Orçamento. Biênio 2017-2018. Município de São Bernardo do Campo. Disponível em: <https://www.saobernardo.sp.gov.br/documents/10181/572510/regimento+OP+2016.pdf/e0b4c282-ea35-4794-abae-66add466218b>. Acesso em 14 de março de 2022.

São Bernardo do Campo (2016b). **Cartilha OP**. Biênio 2017-2018. Município de São Bernardo do Campo. Disponível em: <https://www.saobernardo.sp.gov.br/documents/10181/572510/Cartilha-OP+APROVADA.pdf/4a3acb82-808b-4a7c-a22d-02b03435268f>. Acesso em 14 de março de 2022.

Severino, A.J. (2007). **Metodologia do Trabalho Científico**. 23ª ed. rev. atual. São Paulo: Cortez.

Silva, J.C. (2014). **PPA Participativo**: o caso de São Bernardo do Campo. 2014. 30f. (Trabalho de Conclusão de Curso). Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fpabramo.org.br/xmlui/handle/123456789/427>. Acesso em 14 de março de 2022.

Souza, C. V. C., Klink, J. & Denaldi, R. (2020). Planejamento reformista-progressista, instrumentos urbanísticos e a (re) produção do espaço em tempo de neoliberalização. Uma exploração a partir do caso de São Bernardo do Campo (São Paulo). **EURE** (Santiago), 46(137), 203-223. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612020000100203>. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612020000100203. Acesso em 03 de outubro de 2023.

Tatagiba, L., & Galvão, A.. (2019). Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). **Opinião Pública**, 25(1), 63–96. <https://doi.org/10.1590/1807-0191201925163> Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/C5zs3mVLLL3YXVyVpw4jhg/#ModalHowcite>. Acesso em 03 de outubro de 2023.

Tomazini, C. (2018). As Análises Cognitivas de Políticas Públicas: Uma Agenda de Pesquisa. **Revista Política Hoje**, 27 (01). Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/239107/30893>. Acesso em 03 de outubro de 2023.

Wampler, B.. (2008). A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?. **Opinião Pública**, 14(1), 65–95. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100003> Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/4xS4YRF3bXT8BNtxVcGQrZk/#ModalHowcite>. Acesso em 03 de outubro de 2023.