A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O CONFLITO DISTRIBUTIVO NA PLANIFICAÇÃO E ORÇAMENTAÇÃO PÚBLICAS: O CASO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SOCIAL PARTICIPATION AND DISTRIBUTIVE CONFLICT IN PUBLIC PLANNING AND BUDGETING: THE CASE OF THE CITY OF SÃO PAULO

PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CONFLICTO DISTRIBUTIVO EN LA PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN PÚBLICA: EL CASO DEL MUNICIPIO DE SÃO PAULO

RESUMO

O presente estudo objetiva a análise sobre o processo de governança orçamentária pública, tendo como caso o Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento (CPPO), iniciado pela Prefeitura de São Paulo no ano de 2013. Tal experiência representou uma inovadora forma de construção participativa do orçamento, envolvendo cidadãos e cidadãs, bem como as distintas áreas temáticas de políticas públicas da cidade. Apesar de representar uma janela de oportunidade para a construção participativa do orçamento público, argumenta-se que esta não teria sido suficiente como arena de equalização do conflito distributivo em torno dos recursos, em virtude, sobretudo, da construção histórica das áreas de políticas públicas no Brasil, caracterizada pela verticalização e setorização.

PALAVRAS-CHAVE: Participação social, planejamento, orçamento público, conflito distributivo, políticas públicas

Ursula Dias Peres - uperes@usp.br

Professora da Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades – São Paulo – SP, Brasil

Bruna Barcellos Mattos - brunabmattos@gmail.com

Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades – São Paulo – SP, Brasil

Submetido 12.07.2017. Aprovado 24.11.2017

Avaliado pelo processo de *double blind Review*.

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n73.70274>

ABSTRACT

The present study aims to analyze the governance of public budgeting by focusing on the case of the "Participatory Cycle of Planning and Budgeting" (CPPO), carried out by the municipal government of the city of São Paulo in 2013. This experience represented an innovative form of participatory budgeting, engaging citizens and the city's multiple public policy thematic areas. Despite representing a window of opportunity for the participatory construction of public budget, we argue that it was not sufficient as a distributive conflict equalizing arena, considering, especially, the historical construction of the areas of public policy in Brazil, characterized by verticalization and sectorization.

KEYWORDS: Social participation, planning, public budget, distributive conflict, public policies

RESUMEN

El presente estudio tiene por objetivo el análisis del proceso de gobernanza presupuestaria pública y, para ello, utiliza el caso del Ciclo Participativo de Planificación y Presupuesto (CPPO, por su sigla en portugués), iniciado por la Municipalidad de São Paulo en el año 2013. Tal experiencia representó una innovadora forma de construcción participativa del presupuesto, que involucró a ciudadanos, así como a las distintas áreas temáticas de políticas públicas de la ciudad. A pesar de representar una ventana de oportunidad para la construcción participativa del presupuesto público, se argumenta que ésta no habría sido suficiente como arena de armonización del conflicto distributivo en torno a los recursos, en virtud, sobre todo, de la construcción histórica de las áreas de políticas públicas en Brasil, caracterizada por su verticalidad y sectorialidad.

PALABRAS CLAVE: Participación social, planificación, presupuesto público, conflicto distributivo, políticas públicas.

INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representa um marco da participação no Brasil. O seu processo de elaboração envolveu diversos setores sociais, já organizados em décadas anteriores em um contexto de lutas pela redemocratização. Sobretudo, a Constituição Federal também determinou a criação de espaços participativos que ampliaram a representação, estabelecendo meios para que cidadãos e cidadãs pudessem exercer a democracia de modo mais perene junto ao Estado e às suas estruturas institucionais (Teixeira & Albuquerque, 2006).

Assim, além da eleição de representantes, a Constituição prevê outros instrumentos de participação popular, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, Art. 14). Nos últimos anos, tem havido a pro-

fusão de novas experiências participativas, como os Conselhos de Políticas Públicas e as Conferências Nacionais. A partir dos anos 2000, observa-se também o aprofundamento de tais experiências, nas mais distintas áreas das políticas públicas, tendo havido esforços de institucionalização da participação, por exemplo, pela criação do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) e da Política Nacional de Participação Social (PNPS), tendo sido fortes as reações contra essas medidas (Lavalle & Szwako, 2014).

A Constituição de 1988 também trouxe como marco a institucionalização do processo de planificação e orçamentação públicas, com a definição de que todas as unidades federativas devem elaborar as peças normativas que regem sua atuação e consolidam os planos de governo democraticamente eleitos, sendo elas o Plano Plurianual de Ações (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (Constituição

da República Federativa do Brasil, 1988, Art. 165).

A orçamentação e a planificação públicas são, por excelência, arenas políticas. Assim, além de figurarem como centrais para a gestão pública, se constituem como locus de conflitos em prol da distribuição de recursos para as mais distintas áreas do Estado (Castro, 2014; Peres, 2016). Em suma, conforme Laswell (1936/1958), argumentamos que tanto os planos de governo quanto o orçamento público figuram, per si, como uma política pública, por definirem “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (Laswell 1936/1958 como citado em Souza, 2006, p. 24).

Na elaboração, negociação e implementação do orçamento público, a ponderação de interesses, a barganha sobre possibilidades e o balizamento de representações sociais e políticas são fundamentais. Ainda que nas últimas décadas tenha havido enorme busca pela racionalização desse processo e do enquadramento do orçamento apenas como instrumento de gestão, este nunca deixará de ser também um instrumento político de ajustes entre fundos tributários e oferta de serviços e produtos para distintos setores da sociedade.

Desse modo, o orçamento público, entendido como produto conjugado à planificação, representa o exercício de seleção de uma cadeia de ações voltadas ao alcance de objetivos. Ainda que formulado sob uma causalidade lógica de ações, estando pautado por parâmetros de controle, o plano/orçamento é um produto situacional e político, na medida em que se conforma tendo como base uma realidade social em constante mudança (Ma-

tus, 2006; Reis, 2015).

Nesse contexto, os subsídios, a pressão e os interesses trazidos pela participação de atores são insumos essenciais à formulação de ações alinhadas às demandas da sociedade, atividade possibilitada por uma análise situacional mais próxima das distintas realidades existentes. A participação, nesse sentido, seria importante para dar subsídios cognitivos à atividade de planejamento e orçamentação (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012; Reis, 2015). No entanto, não se trata de uma proposta de visão utilitarista da participação, mas de garantir sentido às contribuições ofertadas pelos sujeitos sociais, de modo que tanto os planos não se tornem meras “cartas de intenção” quanto a apresentação de demandas sociais não represente o simples produto de uma obrigatoriedade normativa.

Na medida em que a planificação e orçamento representam dimensões conjuntas, os subsídios trazidos pela participação poderiam contribuir para o processo decisório, especialmente no âmbito da alocação orçamentária, caracterizada pelo conflito distributivo em torno de recursos limitados. Dessa maneira, a ponderação democrática no processo orçamentário constitui forma possível para encaminhar esse conflito entre a demanda e oferta de serviços, especialmente considerando momentos de escassez crônica e aguda (Schick, 1976).

Nos anos recentes, experiências que buscam atrelar a dimensão participativa às atividades de planificação e orçamentação públicas têm sido desenvolvidas por governos progressistas de diversas localidades do País. Como exemplo de prática inserida

nesse contexto, tem destaque o Orçamento Participativo (OP), cuja experiência mais frutífera e duradoura, iniciada na década de 1990, foi conduzida pelo município de Porto Alegre (RS), sendo replicada em outras localidades brasileiras e também internacionalmente (Teixeira & Albuquerque, 2006).

A despeito de representar iniciativa emblemática para a participação social no âmbito do orçamento, possibilitando um processo de aprendizado pela população, inclusive de baixa renda, sobre a condução das ações do Estado, há análises que indicam distinções acerca da qualidade de tais experiências, sendo apontada a ausência de um compromisso político real de transferência de parte do poder decisório a esse fórum como uma das justificativas para a sua baixa efetividade (Abers, 2003; Avritzer, 2012). Nesse sentido, o OP teria como um de seus importantes limitadores a ausência de conexões com a estrutura sistêmica de planejamento governamental. Em outras palavras, por se limitar à definição participativa de uma parcela de recursos da LOA, estando distanciada do planejamento (PPA), o OP tenderia a produzir decisões fragmentadas sobre a alocação de recursos públicos (Marcondes, Canato, Marco, & Mortara, 2015).

Nos últimos anos, o município de São Paulo tem desenvolvido iniciativas específicas no campo da participação para a construção do orçamento público. Em virtude da mobilização da sociedade civil, foi aprovada a Emenda n. 30/2008 à Lei Orgânica do Município, resultando na obrigatoriedade de elaboração de um novo instrumento de planejamento, o Programa de Metas. O instrumento define “as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada

um dos setores da Administração Pública Municipal”. Com a eleição de Fernando Haddad, no ano de 2012, foi implementado um modelo de institucionalização da participação social, a construção do chamado Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento (CPPO) (Programa de Metas da Cidade de São Paulo, 2013, p. 6).

No âmbito do presente artigo, argumenta-se que o CPPO da cidade de São Paulo representa um modelo inovador para a construção coletiva do planejamento e do orçamento públicos, por possibilitar uma visão sistêmica sobre o contexto e necessidades do município, por propor uma articulação dos instrumentos de planejamento existentes, bem como pela construção de estruturas visando ao diálogo entre atores que demandam a destinação de recursos para a consecução de políticas públicas (Marcondes et al., 2015). No entanto, embora represente um importante avanço democrático, argumenta-se que este não foi suficiente como arena de equalização do conflito distributivo em torno do orçamento público. Nesse sentido, pretende-se apontar algumas reflexões iniciais a respeito do movimento histórico e contraditório observado no período recente, com base no qual é perceptível a intensificação da prática participativa institucional, aliada à coexistência de limites relacionados à inserção de diferentes setores temáticos no processo orçamentário, à sua consequente implementação e à construção de uma arena coletiva de negociação do conflito distributivo.

O presente artigo está estruturado em quatro seções, para além desta introdução. Na seção a seguir, serão apresentados os determinantes do problema da participação e conflito distributivo no âmbito do planejamento

e orçamento públicos. Após apresenta-se o objeto empírico que orientou as análises apresentadas, qual seja o caso do CPPO da cidade de São Paulo. Nas seções seguintes, são apresentadas as reflexões finais, e, por fim, o referencial bibliográfico utilizado.

O artigo constitui um estudo de caso qualitativo, de caráter analítico e explicativo (Gephart, 2004). Assim, não representa objetivo primordial a proposição de alternativas de caráter normativo, que visem melhorias ao Programa de Metas. O estudo tem como base teórica, especificamente, a literatura sobre participação, governança, planejamento e orçamento públicos. As reflexões apresentadas têm como fonte de informações documentos públicos sobre o Programa de Metas, além de registros oriundos da experiência de uma das autoras no âmbito da gestão da Prefeitura de São Paulo.

DEFININDO O PROBLEMA: PARTICIPAÇÃO E CONFLITO DISTRIBUTIVO NO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO

A dimensão participativa ganha contornos específicos no contexto de reformas desenvolvidas a partir da década de 1990, no marco da redefinição do papel do Estado, processo caracterizado, entre outros elementos, pela descentralização da oferta de serviços públicos para organizações da sociedade civil (Ferlie, 1996; Pacheco, 2010). O Estado, antes centralizador da produção de políticas públicas, passa a ser visto como espaço de luta entre atores e interesses, que se organizam de maneiras múltiplas – coalizões, redes, comunidades de políticas públicas – para exercer influência (política) sobre sua atuação.

Esse processo também resultou no fortalecimento de atores civis, como organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), aliado à profusão de espaços de encontro entre Estado, mercado e sociedade, como audiências públicas, os conselhos gestores de políticas públicas e as conferências nacionais temáticas, além de sistemas eletrônicos de monitoramento e controle das ações públicas (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012).

A profusão de mecanismos participativos representou uma demanda de diversos atores, oriundos de distintas institucionalidades – governos, sociedade civil, organismos multilaterais – que pareciam enxergar na existência desses espaços uma possibilidade para, entre outros efeitos, promover a legitimação de decisões (Abers, 2003).

... a popularidade de tais mecanismos de participação reflete uma confluência de visões oriundas de diversos setores: partidos de esquerda e de centro, o governo federal, organizações não-governamentais, e organismos multilaterais, como o Banco Mundial. Todos estes grupos parecem presumir que espaços participativos criados pelo Estado são capazes de adquirir “autoridade,” ou “a capacidade de solucionar problemas, fazer valer decisões, e ter impacto no mundo externo” (Abers & Keck, 2003, minha tradução) (Abers, 2003, p. 258)

A real natureza e as motivações para a criação de espaços e mecanismos participativos, entretanto, está longe de ser consensual, conforme apontam diversos autores. Para Dagnino (2004), a dimensão participa-

tiva teria sido usada, ao mesmo tempo, por dinâmicas sociais e ideologicamente distintas, quais sejam o fenômeno movimentalista, caracterizado pela luta em prol da democracia, contrapondo o regime ditatorial, e o processo de reforma de Estado, iniciado a partir da década de 1990 no País.

Dagnino (1994) e Telles (1994) defendem uma compreensão ampliada da dimensão participativa, de modo que, para as autoras, esta englobaria não somente sua definição normativa mas também as distintas práticas e interações sociais, na medida em que estas determinam as possibilidades de engajamento dos cidadãos ou grupos de atores. A crescente complexidade dos arranjos sociais, marcada pela pluralidade de atores e pela crise dos sistemas de representação, colocaria ao Estado o desafio de “tornar comensurável a heterogeneidade inscrita na vida social” (Telles, 1994, p. 94).

Em outras palavras, a dominância exercida por grupos específicos de atores colocaria em risco a representatividade institucional das distintas vozes que integram a sociedade. A ausência dessa mediação, portanto, resultaria no reforço de demandas majoritárias e essencialmente específicas de determinado grupo social, ao que Dagnino (1994) chama de “autoritarismo social”, em suma, a reprodução dos padrões de desigualdade.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil passou por uma série de mudanças, com especial influência no que concerne ao processo orçamentário e ao conflito distributivo, além da ampliação dos espaços participativos (Avritzer, 2008), novas regras de controle e transparência, a

busca pela garantia de direitos em toda sua diversidade e a sistematização nacional de setores de políticas públicas.

Esse último fenômeno, o da sistematização nacional de setores, parece determinante para compreender a dimensão do conflito distributivo no âmbito do orçamento. Dagnino (2004) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), contrariando análises que tendem a conceber o governo como um corpo uníssono, constituído por interpretações e estratégias totalizantes e compartilhadas por todos os atores, apontam para a existência da heterogeneidade do Estado, com base na qual os atores, instituições e processos tenderiam a se diferenciar, sendo necessária, para compreender sua atuação, a investigação acerca dos projetos políticos em disputa entre Estado e sociedade civil.

Assim como existe um mito acerca do caráter unitário e virtuoso da sociedade civil, há também uma visão dominante sobre o Estado que o concebe como um ente administrativo homogêneo e indiferenciado. Essa visão não somente é equivocada empiricamente, como deixa de fora da análise as mediações entre a sociedade e o Estado. Portanto, em uma nova compreensão da disputa pela construção democrática, temos de levar em conta não somente a “democraticidade do Estado” (O'Donnell, 2004), mas também o fato de que, em regimes não totalitários, o Estado apresenta níveis significativos de heterogeneidade (Dagnino et al., 2006, p. 34).

Em suma, a heterogeneidade do Estado seria o resultado da existência de três características principais. A primeira, o federalismo brasileiro, que produz diferentes estratégias

de interação entre os níveis de governo. A segunda, a chamada governabilidade dos governos e suas interações entre as instâncias públicas, como os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, relacionadas às dinâmicas de governabilidade e exercício do poder político. Por fim, e para os interesses do presente artigo, destaca-se, como razão para a existência de heterogeneidade estatal, a chamada “arqueologia do Estado”: a conformação das distintas instâncias que compõem o governo não ocorreria de maneira linear ao longo do tempo, o que contribuiria para a produção de arranjos institucionais e normativos distintos entre as diversas áreas temáticas do governo (Dagnino et al., 2006).

Nos âmbitos do orçamento e da planificação, a heterogeneidade do Estado se manifestaria pela existência de áreas temáticas com diferentes níveis de institucionalização, que, em retorno, garantiriam a tais áreas temáticas distintas capacidades de organização, defesa e pressão por maior destinação de recursos. O conflito distributivo tende, portanto, a se acirrar entre setores de políticas públicas com maior institucionalização – que se refere, por exemplo, à existência de órgãos, normativas e grupos em defesa das ações para o campo –, garantindo maior possibilidade de ganhos para áreas que se organizam de maneira pioneira para influenciar a formatação do plano e do orçamento públicos.

Assim, como destacado anteriormente, duas dimensões parecem determinar a participação no âmbito do orçamento público, quais sejam a representatividade dos atores sociais nos espaços institucionalizados e a heterogeneidade do Estado, pautada pela

estruturação de setores temáticos de políticas públicas.

Esse processo tem sido intenso e transformador da organização do Estado na provisão de políticas públicas, seja de maneira direta ou via coprodução. Por outro lado, é preciso reconhecer que o desenvolvimento das variadas políticas públicas no Brasil não é linear ou equânime. Isso é perceptível tanto na diferenciação dos grupos e movimentos que se organizam em torno desses direitos quanto nos distintos atores governamentais e suas capacidades estatais para construção e garantia de direitos, inclusive a capacidade de financiamento das políticas públicas.

Entre as políticas públicas sistematizadas nas últimas décadas, algumas são pioneiras em sua estruturação normativa, apresentando níveis de regramento e controle mais intensos. O pioneirismo importa em termos orçamentários, visto que o recurso total é limitado e a possibilidade de vinculação de receitas é restrita. Assim, quanto mais pioneira a política, maior a probabilidade de vinculação de recursos. Em contrapartida, outras áreas têm recursos, mas menor nível de controle social e monitoramento, ao passo que os demais setores sequer chegaram a ser sistematizados. Dessa maneira, o financiamento normatizado (e o possível) para cada política pública determinará uma execução orçamentária que torna a implementação das ações, muitas vezes, distante daquilo que foi demandado pelos atores sociais, sobretudo considerando a etapa de formulação.

Os sistemas federativos brasileiros estruturados nas últimas décadas tiveram como

foco, especialmente, alguns direitos considerados fundamentais, como saúde e educação e, de certa forma, também a assistência social. Os três sistemas guardam várias características comuns, como o foco na municipalização das políticas de atendimento básico em nível local e a forte indução federal. Ao mesmo tempo, porém, suas características em termos de capacidades estatais e de interlocução social são bastante distintas, o que traz consequências ao orçamento, à sua possibilidade de implementação e aos processos participativos. Nesse sentido, como principal diferença entre os sistemas, destaca-se a garantia das fontes de financiamento para educação e saúde, com base nos mecanismos de vinculação de receitas, em contraposição à estrutura da assistência social, o que acaba por revelar diferentes espaços de poder e níveis de conflito entre esses setores de políticas públicas.

Com essa diferenciação de capacidades e estruturas, em especial do financiamento, há consequências também para a possibilidade de participação e controle dos recursos, uma vez que o subsistema temático de políticas públicas acaba por estabelecer suas regras de participação e controle a partir de normativas gerais. Desse modo, tem-se que todos os municípios devem publicar, de maneira periódica e padronizada, demonstrativos de receita e despesa.

Com a organização de setores de políticas públicas, como educação e saúde – com forte influência federal –, a negociação democrática e a busca pela garantia de direitos passam a ser construídas dentro do subsistema temático, levando a uma verticalização

de suas estruturas, pela existência de regimentos nos três níveis da federação. Assim, considerando as assimetrias financeiras, informacionais e institucionais, a negociação das políticas públicas nos entes subnacionais tende à setorização. A lógica de estruturação do orçamento público em subsistemas, no entanto, contrapõe a constituição básica dos fenômenos sociais, que são marcadamente complexos e multidimensionais. Assim, os subsistemas que organizam o planejamento e orçamento setoriais, a partir do rigor legal para definição de seus recursos, podem representar um obstáculo para intersectorialidade.

Considerando o contexto apresentado, há desafio de pactuar prioridades de políticas públicas para além das que integram as áreas historicamente estruturadas, promovendo uma articulação e a intersectorialidade entre os subsistemas do Estado.

O Gráfico 1 permite perceber que, ao longo de 20 anos, houve um crescimento intenso dos sistemas previdenciário, de educação e de saúde. No que tange ao crescimento da assistência social, ressalta-se ser esta uma área delimitada por regras de repasse automático, de modo que grande parte do valor presente no orçamento diz respeito à transferência de recursos direto a indivíduos, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Renda Mensal Vitalícia (RMV). Há, portanto, uma restrição à potencialidade no desenvolvimento de políticas, a partir de projetos e serviços continuados no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), entre eles o Bolsa Família.

Gráfico 1. Gasto público em políticas sociais selecionadas em relação ao percentual do PIB, 1995-2015 (anos selecionados)

Fonte: Elaboração das autoras a partir de Castro, Ribeiro, Chaves, Duarte e Simões (2008), SIDOR/MPOG, FioCruz e SIOPS.

O gráfico indica que, somados os gastos de subsistemas de cultura, esportes, meio ambiente e cidadania, os valores são inferiores a 1/10 do gasto da educação. Esse quadro é, ao mesmo tempo, reflexo e potencializador do conflito distributivo. Desse modo, ainda que o recurso seja escasso, a sensação de crescimento ao longo dos anos pode minimizar o conflito – como observado no período de 2001/2011. Porém, quanto mais restrito o recurso disponível, típico de momentos de escassez severa, como observado nos anos de 2015 e 2016, e maior a demanda por incremento de direitos constituídos – além de novos direitos –, mais difícil se torna a pactuação entre espaços predefinidos, de modo que, em momentos de escassez, a tendência é o conservadorismo da despesa. Isso significa maior complexidade na discussão para uma nova programação de fomento à cultura, ao esporte ou igualdade racial, nos espaços participativos desses setores, pois, além da ausência de

fundos para essas áreas, há menor poder político para pressionar pela demanda não atendida.

No caso do município de São Paulo, analisado pelo presente artigo, o quadro parece se repetir. O Gráfico 2 aponta as despesas empenhadas por função, compreendendo o período de 2012 a 2016. Os dados evidenciam a grande participação das funções saúde, educação e previdência social. Quando somadas, as funções (i) administração, (ii) educação, (iii) encargos especiais, (iv) judiciária, (v) legislativa, (vi) previdência social, (vii) saúde, (viii) segurança pública e (xix) transporte correspondem a quase 80% de todo o orçamento para os anos analisados, conforme aponta a Tabela 1. Desse modo, importantes áreas temáticas do governo, como cultura, assistência social, direitos e cidadania e esportes, ocupam uma parte diminuta dos recursos previstos no orçamento.

Gráfico 2. Despesas empenhadas por função no município de São Paulo, 2012-2016

Fonte: Elaboração das autoras a partir de dados da execução orçamentária da Prefeitura do Município de São Paulo entre 2012-2016. Valores atualizados pelo IPCA de 2016.

Tabela 1. Despesas empenhadas por função no município de São Paulo, 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Administração	1,1%	1,1%	1,7%	1,7%	1,6%
Educação	20,8%	20,7%	20,4%	20,8%	20,8%
Encargos Especiais	12,9%	11,3%	12,2%	9,7%	9,2%
Judiciária	0,4%	0,4%	0,3%	0,4%	0,4%
Legislativa	1,4%	1,6%	1,6%	1,4%	1,5%
Previdência Social	15,0%	16,2%	16,7%	17,8%	18,9%
Saúde	17,7%	18,2%	17,7%	18,5%	19,7%
Segurança Pública	1,3%	1,1%	1,0%	1,0%	1,0%
Transporte	6,4%	7,1%	8,2%	8,3%	8,6%
Demais áreas do governo	22,9%	22,2%	20,2%	20,4%	18,4%

Fonte: Elaboração das autoras a partir de dados da execução orçamentária da Prefeitura do Município de São Paulo entre 2012-2016. Valores atualizados pelo IPCA de 2016.

O Gráfico 3 reforça a percepção sobre as dificuldades de encaminhamento do conflito distributivo a partir de uma negociação coletiva dos recursos. A parte mandatória do orçamento determina mais de 80% dos recursos orçamentários, e a discricionária tem elementos de captura que implicam baixo poder de arbítrio pelo governante, como

despesas relacionadas ao transporte e limpeza urbana, setores altamente cartelizados e que, ainda que de maneira indireta, por não estarem definidos por norma constitucional, demandam a destinação quase que obrigatória de recursos para a sua manutenção.

Gráfico 3. Orçamento da Prefeitura de São Paulo no ano de 2014

Fonte: Elaboração das autoras a partir da LOA 2014 e execução orçamentária da Prefeitura de São Paulo em 2013.

Em grande medida, o quadro orçamentário definido limita a possibilidade de construção participativa de políticas públicas no que diz respeito à determinação de fundos para subsistemas a partir de acordos coletivos, em especial para áreas não sistematizadas. As regras de financiamento predefinidas nos sistemas pioneiros, sobretudo saúde e educação, e entre os sistemas, determinam espaços de participação internos a si, que fortalecem esses setores, inclusive na demanda por mais recursos e, de certo modo, acabam por dificultar a consolidação de are-

nas externas, reforçando a setorização das políticas, diminuindo a possibilidade de negociação do conflito distributivo e, em última instância, de intersectorialidade das políticas públicas.

Cabe ressaltar que não se advoga pela redefinição de toda a estrutura de financiamento público, em especial da educação e saúde. No entanto, dada a importância de outros setores, bem como em face das restrições de recursos que devem caracterizar o orçamento público nos próximos anos, em

virtude da aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016, cabe questionar as reais possibilidades de construção de espaços de pactuação coletivos, em um contexto histórico e institucional que resulta na criação de regras de barreira para boa parte dos recursos dos sistemas já constituídos.

Assim, há enorme limitação para encaminhar demandas, em um processo de orçamento participativo, que impliquem investimentos ou serviços não custeados por educação ou saúde, por exemplo. Ademais, estruturas de participação social, como os conselhos de políticas públicas, ainda carecem de um olhar integrado e ampliado sobre as políticas públicas, diferente do modelo atual, em que as temáticas são discutidas de maneira setorial, com clivagens, inclusive, internas às áreas (Lavalle & Szwako, 2014).

Tal quadro tende a se mostrar ainda mais grave, se considerado o esforço atual das políticas públicas em prol de uma oferta pautada pela premissa da intersetorialidade. Dado que os problemas sociais têm causas e origens “complexas, diversas e relacionadas” (Cunill-Grau, 2014, p. 8) entre si, a intersetorialidade representaria o esforço de integração entre os diversos setores do governo, com vistas ao enfrentamento de tais desafios. Considerando a perspectiva da intersetorialidade, os fenômenos relacionados à pobreza, por exemplo, são vistos como tendo um nascedouro multicausal; as ações empreendidas, portanto, devem almejar o fortalecimento das capacidades individuais, considerando as diversas miradas setoriais existentes (educação, saúde, trabalho e emprego, entre outras) (Cunill-Grau, 2014).

O planejamento e orçamento públicos re-

presentam um importante determinante da integração entre as ações de setores de políticas públicas. Assim, a integração será mais alta, plena e complexa quando adotados enfoques conjuntos no planejamento, na aplicação de recursos e no compartilhamento de informações (Cunill-Grau, 2014).

Considerando essas reflexões, argumentamos que a experiência de participação no âmbito do orçamento realizada pela cidade de São Paulo representa um caminho profícuo para a decisão colegiada e sistêmica da alocação de recursos governamentais. No entanto, há importantes limitações que ainda devem ser superadas, para além do risco de descontinuidade da experiência em face da transição de governos municipais. Essas limitações serão discutidas na seção a seguir.

CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA DA PLANIFICAÇÃO E ORÇAMENTAÇÃO PÚBLICAS: O CASO DA CIDADE DE SÃO PAULO

Em 2012, com a eleição do prefeito Fernando Haddad (PT), o tema da gestão participativa apresentou-se como uma bandeira de governo (Marcondes et al., 2015). A orientação política do governo, então, consolidou-se no contexto municipal, tendo sido manifestada em diversas ações implementadas pela gestão, como a criação de conselhos temáticos e territoriais, os chamados Conselhos Participativos Municipais (CPM), a implementação de ferramentas digitais que consolidam iniciativas de transparência, tendo como principal representação a São Paulo Aberta, a criação da Controladoria Geral do Município (CGM) e, por fim, a elaboração do Plano Diretor Estratégico (Marcondes & Canato, 2015, pp. 298-299).

O intento de gestão democrática também se manifestou no campo do planejamento e orçamentação públicos, pela construção do Programa de Metas e do CPPO. O Programa de Metas, criado pela da Emenda n. 30/2008 à Lei Orgânica do Município, em virtude da defesa de organizações da sociedade civil, entre elas a Rede Nossa São Paulo, representou um novo instrumento de planejamento e orçamento para a cidade de São Paulo (Rede Nossa São Paulo, n.d).

A construção do Programa de Metas da Gestão 2013-2016 foi realizada de maneira participativa, com a condução de 31 audiências públicas territorializadas, em cada subprefeitura da Cidade de São Paulo, três temáticas, de acordo com os 3 eixos do Programa de Metas, e uma audiência pública geral, realizada na Câmara de Vereadores, totalizando 35 audiências públicas, além da criação de mecanismo de acompanhamento, controle e transparência, o sistema de monitoramento do Programa de Metas, conhecido como “Planeja Sampa” (Programa de Metas da Cidade de São Paulo, 2013, p.6; Marcondes et al., 2015).

O Programa de Metas de São Paulo 2013-2016 esteve estruturado em objetivos estratégicos, metas, eixos temáticos e articulações territoriais. Como diferenciais da experiência de construção do instrumento, quatro podem ser os destaques. O primeiro, a permeabilidade do processo, seja pela re-

alização de audiências públicas ou consultas *on-line*. Em virtude dessa, novas demandas que não haviam sido inicialmente previstas na versão apresentada pela prefeitura foram incorporadas na versão participativa, entre estas, metas relacionadas à política para a população idosa, segurança alimentar, população em situação de rua, juventude e políticas sobre drogas. Aliado a esse ponto, o segundo diferencial relaciona-se à importância do planejamento territorializado. Dada a diversidade das demandas espaciais da cidade de São Paulo, a identificação por subprefeitura e, em consequência, a formulação de metas regionalizadas podem ter contribuído para uma maior compreensão das necessidades do município, produzindo um planejamento alinhado a elas. Como terceiro destaque do processo, aponta-se sua estrutura de formulação, que priorizou a participação de atores de distintas áreas do governo, incentivando a construção de um plano a partir de um olhar sistêmico sobre a cidade, em contraposição a um processo decisório limitado em virtude de uma dotação inicial e delimitada de recursos, a exemplo do que ocorre no âmbito do OP. Por fim, e de maneira central, destaca-se a articulação do Programa de Metas com os demais instrumentos de planejamento e orçamentação (Programa de Metas da Cidade de São Paulo, 2013; Marcondes et al., 2015; Marcondes & Canato, 2015). A Figura 1 apresenta o esquema de articulação entre o Programa de Metas, o PPA e a LOA.

Figura 1. Exemplo da integração entre o Programa de Metas, PPA e a LOA

Fonte: Adaptado pelas autoras de Programa de Metas da Cidade de São Paulo (2013).

Com o término do processo de elaboração do Programa de Metas, a estrutura de participação no âmbito do planejamento e orçamento teve continuidade, com o Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativos (CPOP). Entre as suas atribuições, destaca-se a proposição de diretrizes para a elaboração da proposta do Programa de Metas, bem como a apresentação de metodologia para a participação da sociedade civil na construção dos instrumentos de planejamento e orçamento da cidade de São Paulo (Decreto n. 54.837, São Paulo, 2014).

A Figura 2 apresenta a estrutura do CPOP. Como é possível perceber, essa governança participativa e orçamentária possui como diferencial o agrupamento de representantes dos conselhos municipais temáticos, dos conselhos territoriais (CPM), de representantes de temáticas transversais e, por fim, do Executivo Municipal. Em suma, trata-se do encontro entre atores governamentais, locais, temáticos e transversais (Decreto n. 54.837, São Paulo, 2014).

Figura 2. Estrutura do Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos (CPOP)

Fonte: Elaboração das autoras, com base em Decreto n. 54.837, São Paulo (2014).

No ano de 2014, o processo de construção do PLOA 2015 conduzido pelo CPOP contou com três etapas. Na primeira, os CPM das 32 subprefeituras apresentaram três projetos prioritários, ao passo que os conselhos e segmentos transversais definiram um projeto cada. Assim, o processo teve início com base nos 106 projetos prioritários definidos. Na segunda etapa, o CPOP reuniu-se com representantes das secretarias municipais, tendo sido realizadas reuniões temáticas para a análise da viabilidade dos projetos prioritários propostos. Na terceira etapa, foram realizadas 32 audiências públicas, com vistas a apresentar a devolutiva, bem como ouvir a população sobre o PLOA 2015 (Prefeitura de São Paulo. Relações Governamentais, Direitos Humanos e Cidadania - Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento, n.d.; Marcondes et al., 2015). Ao longo do ano de 2015, uma importante atribuição do CPOP deu-se em virtude da

atividade de monitoramento participativo do plano. No que tange ao monitoramento, Marcondes et al. (2015) destacam que este constituiria um espaço de transparência do governo para com a cidade, contribuindo também para a retroalimentação de sua atuação. Em outras palavras, o monitoramento proporcionaria “alterações incrementais do planejamento governamental, na medida em que permite testes e revisões do originalmente planejado” (Marcondes et al., 2015, p. 23). Ainda, o monitoramento teria um teor pedagógico, uma vez que informaria a sociedade sobre as “limitações de gestão e mudanças conjunturais que podem influenciar a efetivação dos projetos” (Marcondes et al., 2015, p. 23).

O Programa de Metas, criado com o intuito de vincular as propostas de governo do candidato à sua atuação à frente do Executivo Municipal, foi ressignificado a partir da

criação de estruturas como o CPOP, que possibilitaram aos atores sociais um acompanhamento mais perene da execução das metas, resultando, assim, em espaços de participação, diálogo e tomada de decisão menos episódicos do que o contexto eleitoral (Marin & Guerrini, 2017).

Cabe ressaltar, ainda, que o Programa de Metas e o CPOP representam estruturas de participação política que podem ser caracterizadas como “de baixo para cima”, em virtude da criação de uma institucionalidade a partir da iniciativa do Estado (município), que permite a livre entrada de qualquer cidadão no processo decisório (Avritzer, 2008). A respeito das iniciativas de participação no modelo “de baixo para cima”, entre as quais o OP também é um frutífero exemplo, Avritzer (2008) aponta que

Afirmar que o orçamento participativo ocorre de baixo para cima não significa diminuir a iniciativa do Estado em implantá-lo, mas apenas enfatizar que esta iniciativa cria uma institucionalidade de baixo para cima (p. 46).

A despeito da importância da experiência trazida pelo CPPO e CPOP, especialmente por representar uma estrutura de governança pautada pelos princípios de participação, territorialização e pela atividade de monitoramento, é preciso reconhecer sua baixa efetividade para arbitrar conflitos or-

çamentários, em virtude, sobretudo, de três principais determinantes: i. a orientação do projeto político do governo, ii. a existência de normativas que “engessam” as receitas orçamentárias e, por fim, iii. a setorialização e verticalização que influenciam o processo decisório.

A Figura 3 apresenta os principais níveis de negociação orçamentária na cidade de São Paulo, nos quais há destaque para os sistemas de educação e saúde, maiores fatias do orçamento, e o CPOP. Os conselhos de educação – Conselho Municipal de Educação, Conselho de Alimentação Escolar e Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – e saúde tendem a discutir com os responsáveis de suas pastas, sendo que estes levam a negociação para a Junta Orçamentário-Financeira (JOF) e, possivelmente, também para o Chefe do Executivo. Há tendência para que haja uma ponderação e acordo entre representantes da sociedade civil, sindicatos e demais atores com o secretariado da pasta, dentro de cada subsistema temático de políticas públicas. A JOF organiza o conflito entre as pastas, em geral, de modo bilateral, ponderando-o pelas regras orçamentário-financeiras e pelo desejo político do Chefe do Executivo que define seus projetos prioritários.

Figura 3. Níveis de negociação orçamentária na Cidade de São Paulo

Fonte: Elaboração das autoras, 2017, dados da pesquisa

Desse modo, o CPOP é um ator também nesse processo, mas não possui legitimidade para arbitrar conflito entre os subsistemas, e sim para garantir um espaço de escuta e fala a diferentes setores da sociedade civil.

Apesar dessa limitação, a experiência do CPPO e do CPOP no município de São Paulo tem destaque pela proposta de construção conjunta da ação pública a partir de um conselho com ampla representação de setores e regiões da cidade. Para além, o CPPO representou uma relevante ruptura em relação a experiências anteriores de participação no âmbito do planejamento e do orçamento público, seja em relação ao próprio Programa de Metas (Marin & Guerri- ni, 2017), seja considerando o OP (Avritzer,

2008).

Os distintos níveis, atores e racionalidades do processo figuram como terceiro determinante do conflito orçamentário. Ainda que a discussão político-democrática do planejamento e do orçamento públicos esteja presente no marco do Programa de Metas, há limitações oriundas do processo de construção dos subsistemas, não linear ou equânime ao longo do tempo, e que resulta em distintas lógicas, estruturas e normativas que influenciam o conflito distributivo. Esses determinantes acabam por refletir na atuação do CPOP e em sua representação, bem como nas possibilidades de arranjos reais de políticas públicas que adentrem o processo orçamentário chegando até sua execução.

O fenômeno oriundo da existência de estruturas normativas que setorializam e verticalizam e que também acabam por limitar a participação no âmbito do orçamento público parece ser potencializado por um conjunto de informações técnicas (*technical information*) que são singulares de cada um dos subsistemas de políticas públicas (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible, & Sabatier, 2014; Sabatier & Weible, 2007). Trata-se do conjunto de conhecimentos, sentidos, ideias, percepções e instrumentos que orientam, de maneira singular, como deve ser a atuação pública. Abers (2003, p.262), citando Blyth (2001, p. 4), nomeia tais estruturas como sendo “cadeados cognitivos” (*cognitive locks*), e, como resultado de sua existência, há um impulso para que os atores setoriais não percebam a oportunidade de atuação trazida por novas proposições. As iniciativas voltadas à participação, portanto, devem reconhecer que cada ator público tende a dialogar com um conjunto de programas e áreas temáticas, de modo que os esforços devem influenciar essa natural tendência à setorialização, em prol de uma gestão mais democrática (Avelino & Santos, 2014).

Nesse sentido, seria lógico pensar que a existência de problemas comuns não é suficiente para mobilizar os atores e, em suma, tampouco a abertura de novos fóruns seria o bastante para incentivar participação e o encaminhamento do conflito distributivo, uma vez que a leitura sobre a realidade permanece sendo a mesma, graças à existência das informações técnicas e estruturas normativas existentes em cada uma das áreas. Assim, considerando especificamente a atuação de representantes do Estado, os espaços participativos precisam

ser relevantes e críveis, bem como se faz necessária a percepção, por parte dos distintos atores, de que há uma possibilidade de atuação conjunta. Em suma, os espaços participativos devem proporcionar a congruência de interesses, problemas concretos e possibilidades de encaminhamento do conflito distributivo (Abers, 2003).

A estrutura do CPOP também deve enfrentar questões relacionadas à representação nos desenhos participativos. Assim, as instituições devem não somente possibilitar a participação de atores já organizados, mas também estimular a presença de representantes de grupos minoritários, de modo a garantir a representatividade maior da população. A transparência processual e o envolvimento sobre as decisões e os processos políticos que a originaram também figuram como um fator determinante (Marin & Guerrini, 2017). Desse modo, a recente experiência implementada pelo município de São Paulo não endereça, de maneira central, questões relacionadas à estrutura heterogênea do Estado (Dagnino et al., 2006), que em muito determina as possibilidades de alocação de recursos e o encaminhamento do conflito distributivo orçamentário.

REFLEXÕES FINAIS

Este ensaio tem como pressuposto central o de que o orçamento público é uma peça eminentemente política e que, em ambientes democráticos, há sempre um nível de conflito distributivo a ser administrado, seja pelas fontes de receita ou pelas despesas orçamentárias. Nesse processo, a participação da sociedade civil e sua representação mais variada entre setores, regiões, grupos sociais e políticos é parte fundamental no processo

de explicitação, negociação e encaminhamento do conflito distributivo.

Como objeto empírico de análise, adotou-se o CPPO e o CPOP, arranjos de governança implementados na gestão do Prefeito Fernando Haddad (PT), entre os anos de 2013-2016. Ainda que tenha representado uma oportunidade emblemática para a formulação de instrumentos de planificação e orçamentação pautados pela lógica participativa, sistêmica e, ainda assim, territorializada, o CPPO e suas estruturas institucionais, entre elas o CPOP, não lograram avanços no encaminhamento do conflito distributivo e na maior distribuição de recursos entre as áreas de governo.

Assim, argumentou-se que sua efetividade tem sido limitada em virtude de três determinantes centrais. Um primeiro, a orientação do projeto político de governo. O segundo, relacionado à consolidação da ideia de que as fontes de receita para financiamento do orçamento têm cálculo técnico e não passível de negociação e mudança pela sociedade civil – ponto esse que não é objeto do presente ensaio. E o terceiro determinante está associado ao processo de setorização e verticalização de alguns sistemas de políticas públicas que levaram à fragmentação da participação, fortalecendo determinados subsistemas de políticas públicas, mas também esvaziando a arena de negociação coletiva, que torna a administração do conflito distributivo tarefa centralizada nos governos, nas diferentes esferas, com relação bilateral e pouco transparente com setores específicos da sociedade e mercado.

A despeito da existência de instâncias de representação, a decisão última acerca da

alocação de recursos recai sobre as escolhas políticas do Chefe do Executivo e, sobretudo, é determinada pela existência de estruturas histórico-normativas dos subsistemas de políticas públicas pioneiros, como são os casos de educação e saúde.

A estruturação de espaços democráticos para a construção do planejamento e orçamentos públicos é central para o processo decisório na gestão pública. Para além, a articulação das duas dimensões, orçamento e plano, representa um determinante central para a maior integração das ações governamentais, sobretudo considerando a solução de problemas complexos e multicausais, para os quais a mirada intersetorial se faz necessária e urgente.

REFERÊNCIAS

- Abers, R. (2003). Interesses e ideias em políticas participativas: Reflexões a partir dos comitês de bacia hidrográfica e os orçamentos participativos. *Sociedade e Estado*, 18(1/2), 257-290.
- Avelino, D. P. de, & Santos, J. C. (2014). O Fórum Interconselhos e a consolidação de agendas transversais de planejamento. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, 4(2), 164-182.
- Avritzer, L. (2008, Junho). Instituições participativas e desenho institucional: Algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1), 43-64.
- Avritzer, L. (2012). *Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil* (Texto para

discussão, n. 1739). Rio de Janeiro, 2012. Recuperado de <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1137>

Castro, J. A. D. (2014). Dilemas para o financiamento da educação. In C. Cunha, M. Gaddoti, G. Bordignon, & F. Nogueira (Eds.), *O Sistema Nacional de Educação: Diversos olhares 80 anos após o Manifesto* (pp. 178-196). Brasília, DF: MEC/SASE.

Castro, J. A. D., Ribeiro, J. A., Chaves, J. V., Duarte, B. de C., & Simões, H. B. (2008). *Gasto social e política macroeconômica: Trajetórias e tensões no período 1995-2005* (Texto para discussão, n. 1324). Brasília, DF: IPEA. Recuperado de http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1477/1/TD_1324.pdf

Constituição da República Federativa do Brasil. (1988, Outubro 5). Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, 23(1), 5-46.

Dagnino, E. (1994). Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In E. Dagnino (Ed.), *Anos 90: Política e sociedade no Brasil*. São Paulo, SP: Editora Brasiliense.

Dagnino, E. (2004). Construção democrática, neoliberalismo e participação: Os dilemas da confluência perversa. *Política e Sociedade*, (5), 139-164.

Dagnino, E., Olvera, A. J., & Panfichi, A.

(2006). Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In E. Dagnino, A. J. Olvera, & A. Panfichi (Orgs.), *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo, SP: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, pp.13-91.

Decreto n. 54.837, de 13 de fevereiro de 2014. (2014). Cria o Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativos – CPOP, no âmbito da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. Recuperado de http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=14022014D%20548370000

Execução orçamentária e financeira da Cidade de São Paulo. (2012/2016). Recuperado de <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.html>

Execução orçamentária e financeira da Cidade de São Paulo. (2013). Recuperado de <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.html>

Ferlie, E. (1996). Caracterização da Nova Administração Pública. In *A Nova Administração Pública em Ação*. Brasília, DF: Ed. UNB/ENAP.

Fundação Oswaldo Cruz. (2017). *Acesso à informação*. Recuperado de <https://portal.fiocruz.br/pt-br/content/acesso-à-informação>.

Gephart, R. P. (2004). From the editors: Qualitative research and the Academy of Management Journal. *Academy of Management Journal*, 47(4), 454-462.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2012). *Considerações sobre a integração das*

instituições participativas ao ciclo de gestão de políticas públicas: Subsídios à formulação de um sistema de participação (Nota técnica, n. 3). Recuperado de http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5681/1/NT_n03_Consideracoes-integracao-instituicoes-participais_Diest_2012-nov.pdf

Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2014). The advocacy coalition framework: Foundations, evolution, and ongoing research. In P. A. Sabatier, & C. M. Weible (Eds.), *Theories of policy process* (3rd ed.). Boulder, CO: Westview Press, capítulo 6.

Lavalle, A. G., & Szwako, J. (2014, Julho). *Origens da política nacional de participação social*. Entrevista com Pedro Pontual. Novos estudos, julho, (99).

Lei n. 5.950, de 30 de dezembro de 2014. (2014). Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2014. Recuperado de <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2014/lei15950.pdf>

Marcondes, M. M., & Canato, P. de C. (2015). Participação social no planejamento e orçamento: A experiência do ciclo participativo na gestão municipal de São Paulo. In J. C. Cardoso, Jr., J. C. dos Santos, & R. R. Pires (Eds.), *PPA 2012-2015: A experiência subnacional de planejamento no Brasil* (pp. 291-309). Brasília, DF: IPEA.

Marcondes, M. M., Canato, P. de C., Marco, L. C. de A., & Mortara, A. F. (2015, Novembro/Dezembro). *O monitoramento participativo de políticas públicas: A experiência de São Paulo*. AT7. Estado e democracia: Re-

apresentação, participação e controle social na gestão pública. Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, Brasília, DF, 1.

Marin, P. de L., & Guerrini, A. W. (2017). Participação na Cidade de São Paulo no período de 2001 a 2016: Do orçamento participativo ao programa de metas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 2(1), 109-128.

Matus, C. (2006). O plano como aposta. In J. Giacomoni, & J. L. Pagnussat (Eds.), *Planejamento e orçamento governamental* (Coleção – Vol. 1). Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Pacheco, R. S. (2010). A agenda da nova gestão pública. In F. L. Abrucio, M. R. Loureiro, & R. S. Pacheco (Orgs.), *Burocracia e política no Brasil: Desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro, RJ: Editora. FGV, parte II, capítulo 5.

Peres, U. D. (2016). Financiamento e políticas públicas educacionais: Perspectiva normativa, dilemas e mudanças recentes. *Revista Parlamento e Sociedade*, 4(7), 65-101.

Programa de Metas da Cidade de São Paulo. (2013). Versão final participativa. Recuperado de http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308-004_AF_FolhetoProgrmade-Metas2Fase.pdf

Prefeitura de São Paulo. Relações Governamentais, Direitos Humanos e Cidadania. *Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento*. (n.d.). Recuperado de https://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Caderno_

CPPO.pdf

Rede Nossa São Paulo. (n.d.). *Cidades em que o programa de metas é obrigatório por lei*. Recuperado de <http://www.nossasao-paulo.org.br/programa-de-metas/cidades>

Reis, S. R. G. (2015). Modelo de integração de agendas: Proposta para o desenho de programas governamentais a partir do paradigma de governo aberto. In J. C. Cardoso, Jr. (Ed.), *Planejamento Brasil século XXI: Inovação institucional e refundação administrativa – Elementos para o pensar e o agir* (Cap. 10). Brasília, DF: IPEA.

Sabatier, P. A., & Weible, C. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp.189-217). Cambridge, UK: Westview.

Schick, A. (1976). O PPB e o orçamento incremental. *Revista de Administração Pública*, 10(2), 65.

Sistema de Informações sobre Orçamentos

Públicos em Saúde (n.d.). Recuperado de <http://datasus.saude.gov.br/sistemas-e-aplicativos/cadastros-nacionais/13-informacoes-financeiras/171-siops>

Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal. (n.d.) Recuperado de <https://www1.siof.planejamento.gov.br/acessopublico/?pp=acessopublico>

Souza, C. (2006). Políticas públicas: Uma revisão de literatura. *Sociologias*, 8(16), 20-45.
Teixeira, A. C. C., & Albuquerque, M. do C. (2006). Orçamentos participativos: Projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático. In E. Dagnino, A. J. Olvera, & A. Panfichi (Eds.), *A disputa pela construção democrática na América Latina* (pp. 179-227). São Paulo, SP: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp.

Telles, V. da S. (1994). Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In E. Dagnino (Ed.), *Anos 90: Sociedade e política no Brasil* (pp. 91-102), São Paulo, SP: Brasiliense.