

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE SÃO PAULO NO CONTEXTO DE CIDADES INTELIGENTES

SÃO PAULO'S PARTICIPATORY BUDGET IN THE CONTEXT OF SMART CITIES

PRISCILA MARIA SANTIAGO PEREIRA
UNINOVE – UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO

WILSON LEVY BRAGA DA SILVA NETO
UNINOVE – UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO

RENATO DE OLIVEIRA MORAES
USP - UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Comunicação:

O XIII SINGEP foi realizado em conjunto com a 13th Conferência Internacional do CIK (CYRUS Institute of Knowledge), em formato híbrido, com sede presencial na UNINOVE - Universidade Nove de Julho, no Brasil.

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE SÃO PAULO NO CONTEXTO DE CIDADES INTELIGENTES

Objetivo do estudo

O objetivo do trabalho é analisar o impacto do perfil socioeconômico da população, representado pelo IDHM, na construção do orçamento participativo nas subprefeituras de São Paulo, considerando o número de propostas apresentadas entre 2021 e 2025.

Relevância/originalidade

O artigo analisa o orçamento participativo em São Paulo na maior cidade do Brasil e pouco abordado na literatura, destacando sua capacidade de captar demandas da população. Ele contribui para compreender a relação entre perfil socioeconômico e participação popular nesse contexto.

Metodologia/abordagem

A metodologia utiliza abordagem quantitativa, analisando dados secundários do site da Prefeitura de São Paulo. Subprefeituras foram agrupadas por IDHM via análise de cluster, e o impacto no número de propostas apresentadas foi avaliado por Anova, considerando dados de 2021 a 2025.

Principais resultados

Os resultados mostram que o IDHM não explica completamente o número de propostas no orçamento participativo. Diferenças entre subprefeituras foram observadas, mas não correlacionadas diretamente ao nível socioeconômico, indicando a necessidade de explorar outros fatores para entender a participação popular.

Contribuições teóricas/metodológicas

O trabalho mostra que o IDHM não explica totalmente a participação no orçamento participativo, sugerindo a necessidade de incorporar variáveis como movimentos sociais e análise qualitativa das propostas para compreender melhor os fatores que influenciam a participação popular.

Contribuições sociais/para a gestão

Socialmente, o trabalho destaca o papel do orçamento participativo na inclusão e engajamento da população. Para a gestão, oferece insights sobre a relação entre perfil socioeconômico e participação, auxiliando na formulação de políticas públicas mais eficazes e alinhadas às demandas locais.

Palavras-chave: Orçamento Participativo, IDHM, Participação Popular, São Paulo, Gestão Urbana

SÃO PAULO'S PARTICIPATORY BUDGET IN THE CONTEXT OF SMART CITIES

Study purpose

The objective of this paper is to analyse the impact of the population's socioeconomic profile, represented by the HDI, on the elaboration of the participatory budget in the sub-prefectures of São Paulo, considering the number of proposals presented between 2021 and 2025.

Relevance / originality

This paper analyses participatory budgeting in São Paulo, Brazil's largest city, which has been little discussed in the literature, highlighting its ability to capture public demands. It contributes to understanding the relationship between socioeconomic profile and popular participation in this context.

Methodology / approach

The methodology uses a quantitative approach, analysing secondary data from the São Paulo City Hall website. Subprefectures were grouped by HDI-M using cluster analysis, and the impact on the number of submitted proposals from 2021 to 2025 was assessed using ANOVA.

Main results

The results show that the HDI-M does not fully explain the number of proposals in the participatory budget. Differences among subprefectures were observed, but not directly correlated with socioeconomic status, indicating the need to explore other factors to understand popular participation.

Theoretical / methodological contributions

The study shows that the HDI-M does not fully explain participation in participatory budgeting, suggesting the need to incorporate variables such as social movements and qualitative analysis of proposals to better understand the factors that influence popular participation.

Social / management contributions

Socially, the work highlights the role of participatory budgeting in population inclusion and engagement. For management, it offers insights into the relationship between socioeconomic profile and participation, aiding in the formulation of more effective public policies aligned with local demands.

Keywords: Participatory Budget, IDHM, Popular Participation, São Paulo, Urban Management

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE SÃO PAULO NO CONTEXTO DE CIDADES INTELIGENTES

1 Introdução

A cidade de São Paulo recebeu em 2024 as certificações das Normas ABNT NBR ISO, classificando-a como um município inteligente, sustentável e resiliente. O processo envolveu a avaliação de vários setores da administração municipal, tais como Saúde, Educação, Trabalho/Empreendedorismo, Climáticas, Segurança e Zeladoria (Prefeitura de São Paulo, 2024).

Existem diversas definições para cidades inteligentes. A norma brasileira ISO 37.122 – Cidades e Comunidades Sustentáveis – indicadores para cidades inteligentes define cidades inteligentes como “cidade que aumenta o ritmo em que proporciona resultados de responsabilidade social, econômica e ambiental e que responde a desafios como mudanças climáticas, rápido crescimento populacional e instabilidades de ordem política e econômica, melhorando fundamentalmente a forma como engaja a sociedade, aplica métodos de liderança colaborativa, trabalha por meio de disciplinas e sistemas municipais, e usa informações de dados e tecnologias modernas, para fornecer melhores serviços e qualidade de vida para os que nela habitam (residentes, empresas, visitantes), agora e no futuro previsível, sem desvantagens injustas ou degradação do ambiente natural.”

Mesmo sendo uma cidade com enormes desafios, diversas iniciativas avançam no sentido de promover uma melhoria nas condições de vida da população. Neste sentido, o Orçamento Participativo merece um papel de destaque. O orçamento participativo (OP) é um processo que permite que os cidadãos possam participar de algumas das decisões orçamento público (Park, 2020). Sua importância como experiência democrática é destacada por incorporar a população na formulação do orçamento público e permitir que, por meio de regras institucionais, ela opine sobre a destinação desses recursos (Luchamann, 2012). Dessa maneira, é a população, que melhor conhece as necessidades do seu entorno, que vai indicar as prioridades que devem ser executadas no ano seguinte.

O Brasil possui experiências de orçamento participativo (OP) em diferentes entes federativos, mas que ocorrem de forma variada e inconstante. O primeiro município brasileiro a adotar o OP foi Porto Alegre (RS) em 1989 (Avritzer, 2003). Segundo Marquetti (2003), essa experiência gaúcha é caracterizada por quatro elementos fundamentais: democracia, equidade, solidariedade e eficiência.

Apesar do interesse inicial, as iniciativas, no Brasil, não se sustentaram ao longo do tempo. Segundo Bezerra e Junqueira (2022), mudanças graduais nas leis fiscais levaram a menores investimentos e orçamentos locais mais apertados, reduzindo a eficácia do OP e desencorajando a sua adoção, o que teria levado ao seu declínio no Brasil. Feldozzi et al. (2020) analisaram as variáveis que ajudam a explicar a adoção do OP e os desafios para sua implementação nos municípios, como vontade política, capacidades estatais relacionais, projetos políticos, associativismo, desenho institucional e introduziram na investigação novas variáveis, abrangendo o perfil dos municípios, como informações socioeconômicas (expectativa de vida, mortalidade infantil, taxa de analfabetismo, percentagem de pobres, renda per capita mensal, grau de formalização dos ocupados, taxa de atividade para a população de 10 anos ou mais, taxa de atividade 18 anos ou mais), riqueza, receita, porte e desigualdades. Segundo esses autores, o estudo evidenciou a influência de variáveis relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico, à riqueza absoluta, ao porte do município e às desigualdades sociais na possibilidade de implementação de instituições participativas nos municípios.

No município de São Paulo o orçamento participativo ocorre através de um canal online (lançado em 2020), onde todo cidadão pode propor ou apoiar propostas populares, priorizando

os investimentos do município para o ano seguinte. Audiências públicas regionalizadas também são realizadas, de forma presencial, nas 32 subprefeituras de São Paulo. As propostas apresentadas são selecionadas pelo Conselhos Participativos Municipais e submetidas à apreciação popular para votação, sendo, posteriormente, encaminhadas para a análise de viabilidade (Prefeitura de São Paulo, 2023).

A relevância em estudar o orçamento participativo no município de São Paulo, a maior cidade do Brasil em termos populacionais, conforme dados do IBGE de 2022, se justifica pois permite a análise deste instrumento em uma variedade de contextos distintos, representados por suas 32 subprefeituras. Adicionalmente, a temática não recebeu a devida atenção em grandes centros urbanos, sendo mais frequentemente investigada em localidades menores. Além disso, embora o tema tenha perdido destaque no cenário nacional, ele permanece sendo amplamente discutido em outros países.

Aprofundar a investigação sobre a real capacidade desse instrumento em captar as demandas da população torna-se ainda mais relevante, considerando que o instrumento alia o uso de tecnologia a outros elementos como transparência e participação. A cidade, inclusive, recebeu em 2024 a certificação ABNT NBR ISO de Cidade Inteligente, Sustentável e Resiliente. A utilização da tecnologia para a tomada de decisão ou coletar opiniões está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento de cidades inteligentes.

Com a disponibilidade de plataforma para votação online e ocorrência de audiência públicas regionalizadas, o número de propostas viáveis apresentadas no período entre 2021 e 2025 ficou em torno de 400, havendo diferenças entre o número de propostas apresentadas por subprefeitura. Lüchmann (2012) observa que, embora algumas avaliações indiquem que há uma correlação entre pobreza e não participação, vários outros estudos citados por ela, como Avritzer, 2002; Borba & Lüchmann, 2007; Fedozzi, 1996 e Abers, 1997, apontam que o OP mobiliza sim as classes mais pobres.

Assim sendo, o objetivo geral desta pesquisa é verificar o impacto do perfil da população na construção do orçamento participativo nas subprefeituras da cidade de São Paulo.

O capítulo seguinte apresenta o Referencial Teórico, com os principais autores que discutem o orçamento participativo no Brasil e no mundo. Apresenta também as discussões sobre a participação popular no processo de gestão das cidades. O capítulo 3 apresenta os procedimentos metodológicos de coleta de dados e de análise de dados adotados no estudo. O capítulo 4 apresenta os dados da pesquisa levantados e a caracterização das 32 subprefeituras de São Paulo no que tange aos processos do orçamento participativo ao longo do período estudado (2021 a 2025). O capítulo 5 apresenta a análise e interpretação desses dados, e o capítulo 6 traz as considerações finais com algumas recomendações para pesquisadores, gerentes públicos e formadores de políticas públicas.

2 Referencial Teórico

O orçamento público é um importante instrumento político de gestão e é o potencial democrático do orçamento participativo que o faz merecedor de tanta atenção (Feldozzi et al., 2020). Por meio da alocação de recursos, são definidos os projetos prioritários do município, e o processo participativo se revela como um poderoso instrumento político que auxilia no atendimento das reivindicações da população.

No período de 1997 e 2000, 103 municípios do estado de São Paulo relataram ter realizado OP (Carvalho et al, 2002), o que mostra a importância que o tema assumiu na gestão municipal nesse período. A literatura relata vários casos de cidades brasileiras que adotaram OP: Olinda/PE (Duchrow, 2004), Presidente Prudente/SP (Silva, 2023), Araraquara/SP

(Lüchmann et al, 2021), São Carlos/SP, Piracicaba/SP, Rio Claro/SP, Leme/SP, Matão/SP, Sertãozinho/SP (Souza et al 2021).

Além do Brasil, o orçamento participativo é adotado em cidades do exterior como Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Montevidéu (Uruguai), Barcelona (Espanha), Bruxelas (Bélgica) e Edimburgo (Escócia). O Atlas Mundial de Orçamentos Participativos apresenta 4.032 experiências ativas no mundo, no período 2020-2021 (Dias et al., 2021).

Em alguns países existem leis nacionais específicas de orçamento participativo, como por exemplo, a Polônia, com a Lei de Incentivo – Fundo Solecki; o Peru, República Dominicana, Panamá, Equador, Indonésia, Coreia do Sul, Angola e Cazaquistão, com a Lei de Obrigatoriedade. No Brasil, apesar da gestão orçamentária participativa estar prevista na Lei 10.257 de 2001 (Estatuto das Cidades), não existe legislação nacional específica para a adoção do orçamento participativo, e o processo participativo é adotado, muitas vezes, para atender às exigências da participação previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Dias et al, 2021), incentivando a participação popular e a realização de audiências públicas durante a elaboração dos orçamentos.

As justificativas citadas na literatura para o emprego do orçamento participativo como ferramenta na gestão das cidades abrangem vários aspectos, como: (i) o fortalecimento da democracia e da cidadania (Sintomer, 2012; Avritzer, 2003), visto que possibilita a participação dos cidadãos nas decisões sobre a alocação do orçamento público, despertando o interesse por temas da administração pública e uma nova consciência sobre seu papel e o lugar onde vive; (ii) maior transparência e controle social (Avritzer, 2003; Wampler, 2007), já que disponibiliza o acesso aos gastos públicos; (iii) melhor distribuição dos recursos públicos; (iv) inclusão social e (v) fortalecimento da governança local, ao propor a integração entre governo e sociedade.

A população da cidade de São Paulo é de 11.451.999 habitantes, segundo dados do IBGE (2022), com densidade demográfica de 7.528,26 habitantes por km². A cidade tem 32 subprefeituras, divididas em distritos e uma enorme heterogeneidade social.

Em um município com tantas desigualdades e necessidades, o orçamento participativo pode ser um instrumento importante para que a população discuta e apresente suas demandas, sugerindo onde aplicar parte do orçamento público. Silva e Carvalho, (2006) destacam a importância da análise detalhada de todo o processo orçamentário com a participação popular para uma melhor avaliação do OP, pois cada local onde é implantado é único.

O Orçamento Cidadão do município de São Paulo teve início em 2019, no II Plano de Ação em Governo Aberto da Cidade de São Paulo. Trata-se de um processo organizado pela Secretaria Municipal da Fazenda e a Casa Civil com o intuito de inserir as sugestões dos cidadãos ao processo de elaboração do orçamento municipal e sua incorporação ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Envolve as seguintes etapas: recebimento de propostas (no mês de abril); priorização das propostas (no mês de maio), análise de viabilidade e recursos (junho e julho), votação popular (agosto), devolutivas (outubro a dezembro) e no ano seguinte ocorre o monitoramento (Prefeitura de São Paulo, 2024).

A opção por focar a pesquisa com dados de 2021 a 2025 é baseada na possibilidade de levantamento de dados comparáveis e disponibilizados digitalmente, compromisso assumido no 2º Plano de Ação em Governo Aberto do Município de São Paulo, de abril/2029: “Institucionalizar o orçamento participativo, por meio do Conselho Participativo Municipal e da sociedade civil, nas 32 Subprefeituras, criando regras e procedimentos a serem seguidos pelos subprefeitos incluindo: boletim informativo (impresso e virtual) e site, com linguagem amigável/cidadã, sobre o gasto executado e proposto por setor e projeto; criação de cadastro público de organizações e cidadãos para divulgação de informações; divulgação ampla e prévia das ações e discussões de orçamento participativo” (Prefeitura de São Paulo, 2024).

Medir a participação popular é um desafio. Pode envolver o número de participantes, a frequência de participação, o impacto e a qualidade da participação. Os dados utilizados neste trabalho se concentram no número de propostas apresentadas pela população participante do processo.

Com a finalidade de identificar o perfil da população de cada subprefeitura, será utilizado como indicador social o IDHM (índice de desenvolvimento humano municipal). O IDHM é um indicador que utiliza três dimensões do desenvolvimento humano - educação, renda e longevidade – e é uma metodologia aplicada a nível municipal, criada pelo PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Informes Urbanos, 2017). O conhecimento do IDHM permite identificar os desafios e as necessidades de cada município em relação às dimensões básicas do desenvolvimento humano. As faixas de desenvolvimento humano adotadas são fixas, sendo: baixo desenvolvimento humano - valor menor que 0,550; médio - entre 0,550 e 0,699; alto - entre 0,700 e 0,799 e muito alto - acima de 0,800.

A opção por utilizar os dados do IDHM neste estudo tem por finalidade verificar se o perfil da população influí no número de propostas apresentadas que foram selecionadas como possíveis de serem implementadas.

Foram utilizados dados do IDHM de 2010 em razão de serem os dados disponíveis encontrados até o momento.

3 Metodologia

Esse estudo usa uma abordagem quantitativa para verificar o impacto do perfil da população na construção do orçamento participativo nas subprefeituras da cidade de São Paulo. Isso foi feito com dados secundários disponíveis no site da Prefeitura Municipal de São Paulo.

O perfil da população foi caracterizado pelo IDHM. Optou-se por utilizar os indicadores levados em conta no IDHM por serem adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros. O IDHM é um indicador que utiliza três dimensões do desenvolvimento humano - educação, renda e longevidade – e é uma metodologia aplicada a nível municipal, criada pelo PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Informes Urbanos, 2017).

Os dados demográficos considerados foram, além do IDHM, a população de cada subprefeitura.

Os dados sobre os Projetos de Lei Orçamentária Anual apresentados no período de 2021 a 2025 foram obtidos no site da Prefeitura de São Paulo – Orçamento Cidadão – Participe Mais, onde todas as propostas apresentadas estão disponibilizadas por ano e por subprefeitura. Os dados de todas as propostas foram inseridos numa planilha Excel. No período entre 2021 e 2025 foram apresentadas 790 propostas, das quais 443 foram consideradas viáveis e aceitas após passarem por análise de viabilidade pelos técnicos da Prefeitura e por votações populares. Diferentemente do que foi identificado por Wampler (2007), que as iniciativas de OP se concentravam em projetos de investimentos nas áreas da Saúde e Educação, mais frequentemente, o tema mais votado no período em São Paulo foi relativo à Zeladoria e Melhorias no bairro, que incluíam, entre outros, melhorar a infraestrutura das vias públicas como calçadas e guias, coleta e destinação correta de resíduos, recapeamento de vias, drenagem e melhorias em praças. O segundo tema mais votado foi Meio Ambiente, com. As propostas solicitações para a criação e manutenção de parques, a implantação de novos ecopontos, plantio de árvores, jardins de chuva, entre outros. Somente em terceiro lugar apareceram propostas relativas ao tema Saúde.

Esses dados foram inicialmente submetidos a análise cluster, com o objetivo de formar grupos homogêneos de subprefeituras no que se refere ao perfil de sua população. Usou-se para isso as variáveis dimensões que compõem o IDH: renda, longevidade e educação. O método hierárquico foi inicialmente utilizado para se determinar o número de clusters a serem formados (Hair et al., 2009). A decisão sobre o número de clusters a formar foi feita com base no dendrograma gerado nessa etapa da análise. A formação dos clusters foi feita através do método de K-means, que maximiza a heterogeneidade entre os clusters.

A caracterização dos clusters foi feita através do comportamento do IDH nesses grupos. Nessa etapa foi usada a análise de variância (ANOVA).

Por fim, para analisar o impacto do perfil da população na construção do OP, foi analisada o comportamento do número de propostas apresentadas, durante o período considerado, em cada um dos grupos. Isso também foi feito usando a Anova. Isso é, verificou-se se o perfil da população, agora representado pelos grupos de subprefeituras construídos com base no IDH, afetou o número de propostas apresentadas. Essa análise foi feita de duas maneiras. Primeiro considerando o número total de propostas apresentadas pela subprefeitura, e depois pelo número per capita de propostas - número de propostas para cada 100 mil habitantes.

4 Análise dos dados

Os dados colhidos permitiram agrupar as subprefeituras em 3 grupos em função do IDHM. Isso foi feito através da análise de cluster. Inicialmente usou o método hierárquico para determinar o número de clusters a serem formados. Uso como medida de dissimilaridade a distância euclidiana e método de agrupamento foi o Ward.D2. A Figura 1 mostra o dendrograma gerado que indica (visualmente) a formação de 3 grupos como adequada.

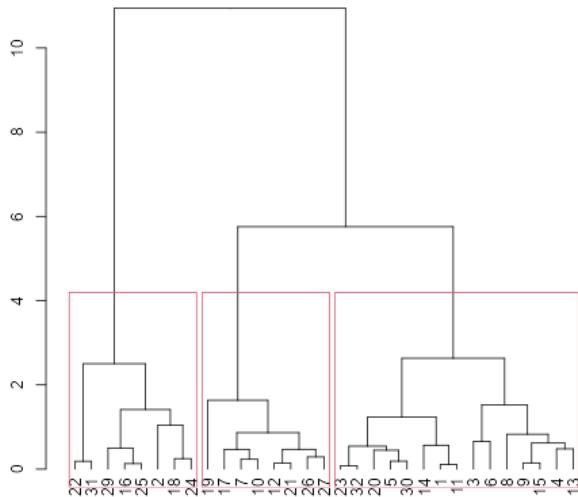


Figura 1 – Dendrograma gerado

A formação dos grupos usou o método K-means, que maximiza a homogeneidade dentro dos grupos e a heterogeneidade entre os grupos. O primeiro grupo possui os índices superiores de IDHM em termos de renda, longevidade e educação. O segundo possui valores

intermediários, e o terceiro os valores inferiores. Assim, os grupos foram nomeados como: IDHM Superior, IDHM Intermediário e IDHM Inferior. A Tabela 1 e a Figura 2 mostram os valores médios de IDH em cada um dos grupos de subprefeituras formados.

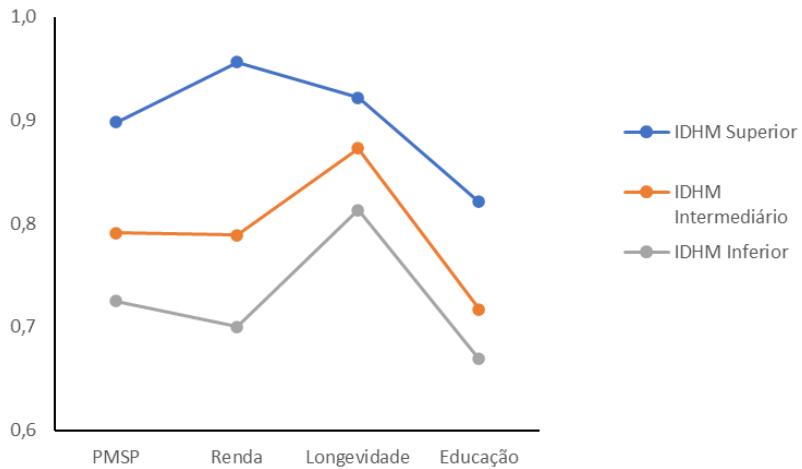


Figura 2 – Valores médios de IDH nos grupos formados

Tabela 1 – Grupos formados e IDH médios

Grupos	N	PMSP	Renda	Longevidade	Educação
1 - IDHM Superior	8	0,898	0,956	0,922	0,821
2 - IDHM Intermediário	13	0,791	0,789	0,873	0,717
3 - IDHM Inferior	10	0,725	0,700	0,813	0,669

Os valores médios são diferentes entre os grupos. Isso foi verificado através da Anova (Tabela 2), que pode ser usada porque a variância é mesma entre os grupos (Tabela 3). O teste de post-hoc de Tukey revelou que, em todas as variáveis, os valores médios são diferentes entre todos os grupos.

Tabela 2 – Anova com IDH entre os grupos

Variável	F	gl1	gl2	p-value
IDHM	109,0	2	28	<,001
Renda	133,6	2	28	<,001
Longev	109,6	2	28	<,001
Educ	46,8	2	28	<,001

Tabela 3 – Teste de Levene de Homogeneidade de variâncias

Variável	Valor da Estatística	df	df2	p-value
IDHM	1,383	2	28	0,267
Renda	1,700	2	28	0,201
Longev	0,122	2	28	0,886
Educ	0,727	2	28	0,492

A Tabela 4 mostra os dados – IDHM e número de propostas – de cada uma das subprefeituras no período 2021 a 2025. Mostra também a composição de cada grupo criado na

análise de cluster. Como a subprefeitura de Sapopemba tem dados faltantes, ela não pode ser classificada em nenhum dos 3 grupos.

Tabela 4 – Índice de desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) subprefeituras regionais do município de São Paulo – 2010 e propostas viáveis apresentadas

Prefeituras Regionais	IDHM	IDHM Renda	IDHM Longevidad e	IDHM Educaçã o	TOTAL - Proposta s	Grupo
Butantã	0,859	0,932	0,912	0,746	19	Superior
Lapa	0,906	0,976	0,923	0,826	14	
Mooca	0,869	0,907	0,909	0,797	19	
Pinheiros	0,942	1,000	0,946	0,885	15	
Santana / Tucuruvi	0,869	0,898	0,903	0,810	14	
Santo Amaro	0,909	0,986	0,926	0,822	17	
Sé	0,889	0,947	0,922	0,805	13	
Vila Mariana	0,938	1,000	0,939	0,878	18	
Aricanduva / Vila Formosa	0,822	0,831	0,887	0,754	12	Intermediári o
Campo Limpo	0,783	0,810	0,883	0,670	12	
Casa Verde	0,799	0,792	0,883	0,730	9	
Cidade Ademar	0,758	0,771	0,860	0,658	12	
Ermelino Matarazzo	0,777	0,747	0,850	0,738	13	
Freguesia do Ó / Brasilândia	0,762	0,748	0,854	0,692	8	
Ipiranga	0,824	0,839	0,889	0,750	15	
Jabaquara	0,816	0,845	0,892	0,720	11	
Jaçanã / Tremembé	0,768	0,758	0,856	0,699	10	
Penha	0,804	0,786	0,880	0,750	13	
Pirituba / Jaraguá	0,787	0,774	0,870	0,724	12	Inferior
Vila Maria / Vila Guilherme	0,793	0,787	0,881	0,718	17	
Vila Prudente	0,785	0,773	0,867	0,721	12	
Capela do Socorro	0,750	0,745	0,837	0,677	12	
Cidade Tiradentes	0,708	0,670	0,798	0,664	11	
Guaianases	0,713	0,681	0,807	0,660	15	
Itaim Paulista	0,725	0,691	0,808	0,683	13	
Itaquera	0,758	0,737	0,835	0,709	18	
M'Boi Mirim	0,716	0,700	0,813	0,646	14	
Parelheiros	0,680	0,664	0,776	0,610	14	
Perus	0,731	0,698	0,812	0,689	17	
São Mateus	0,732	0,712	0,823	0,668	14	
São Miguel Paulista	0,736	0,705	0,822	0,687	15	
Sapopemba		0,786		0,786	14	

A Tabela 5 e a Figura 3(a) mostram os valores médios do número propostas apresentadas pelas subprefeituras de cada grupo no período analisado (de 2021 a 2025). Percebe-se que o número médio de propostas não é proporcional ao IDHM dos grupos, já que o grupo de IDHM Intermediário tem um número médio de propostas inferior ao grupo IDHM Inferior em todos os anos, com a exceção de 2024.

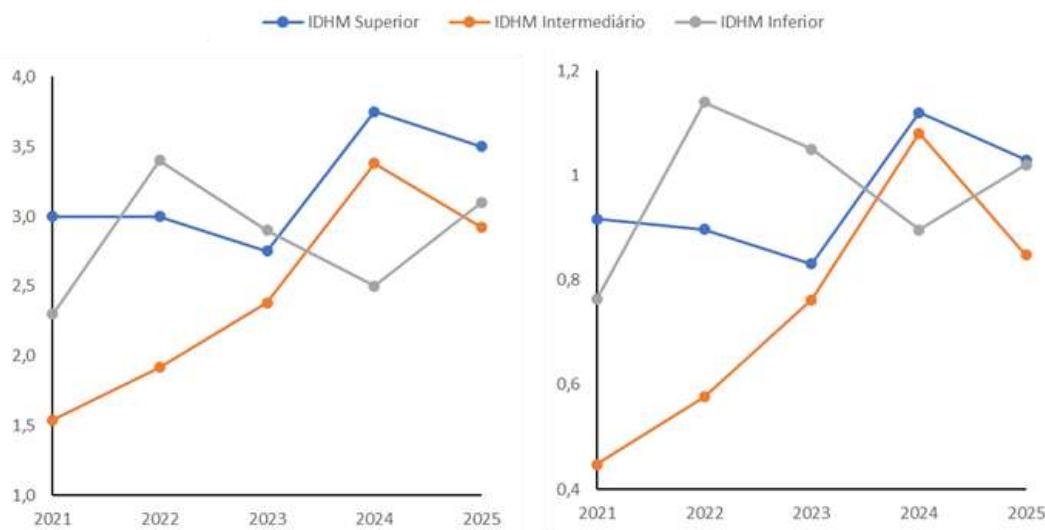
Ao relativizar o número de propostas no período pelo tamanho da população, temos Tabela 6 e a Figura 3 (b), que mostram o número de propostas por grupo de 100 mil habitantes. Uma inspeção visual da Figura 3 (a) e Figura 3 (b) mostra que a posição relativa dos grupos em cada ano se mantém quase que inalterada nos anos do período considerado. Esse resultado é curioso porque seria razoável supor que regiões com população maior teriam mais propostas apresentadas. Coisa que não foi observada.

Tabela 5 – Valores médios do número de propostas no período por grupo de subprefeituras

Grupo	2021	2022	2023	2024	2025
1 – IDHM Superior	3,00	3,00	2,75	3,75	3,50
2 – IDHM Intermediário	1,54	1,92	2,38	3,38	2,92
3 – IDHM Inferior	2,30	3,40	2,90	2,50	3,10

Tabela 6 – Valores médios do número de propostas por grupo de 100 mil habitantes por grupo de subprefeituras

Grupo	2021	2022	2023	2024	2025
1 – IDHM Superior	0,917	0,897	0,831	1,12	1,03
2 – IDHM Intermediário	0,448	0,577	0,762	1,08	0,848
3 – IDHM Inferior	0,763	1,14	1,05	0,896	1,02



(a) Número propostas

(b) Número de propostas por grupo de 100 mil habitantes

Figura 3 – Número médio de propostas no período

Para avaliar o valor médio do número de propostas em cada um dos três grupos, utilizou-se Anova, já que o teste de Levene mostrou que as variâncias são as mesmas nos três grupos de subprefeituras. As diferenças entre grupos, quando encontradas, foram avaliadas através do teste post-hoc de Tukey.

Ao analisar o número médio de propostas, não foi encontrada evidência estatística de diferença nos últimos três anos (2025, 2024 e 2023), apenas nos anos de 2021 e 2022, quando o número de propostas no grupo 2 – IDHM Intermediário foi inferior aos demais grupos.

A análise do número de propostas a cada 100 mil habitantes (número per capita), observou-se diferenças entre os valores médios apenas no ano de 2022, quando o número médio de propostas do grupo 2 – IDHM Intermediário ficou abaixo ao do grupo 3 – IDHM Inferior (ver Figura 3 b).

Em 2021 a significância do teste de Anova foi de 5,4%. Um valor ligeiramente superior ao limite de 5%.

De forma geral, não há evidência estatística de diferença entre o número de propostas entre os grupos IDHM Superior e Inferior. As diferenças encontradas foram nos primeiros anos do período considerado – 2021 e 2022 – quando o grupo 2 – IDHM Intermediário teve um número de propostas inferior aos outros dois grupos.

Os resultados mostram que o IDHM não explica completamente o número de propostas apresentadas ao OP. Apenas parcialmente.

5. Considerações finais

Este artigo analisou o número de propostas apresentadas no OP no período de 2021 a 2025 pelas várias subprefeituras da cidade de São Paulo. A análise de cluster permitiu identificar três grupos de subprefeituras em função do IDHM. As diferenças do comportamento das variáveis usadas no estudo entre os grupos formados foram analisadas com testes de comparação de médias (Anova).

Os resultados sugerem que eventuais diferenças de participação, medida pelo número de propostas, se existiram no passado, não podem ser explicadas pelo IDHM.

Os motivos das diferenças entre as subprefeituras precisam ser melhor analisadas em estudos posteriores, incorporando outros dados e outras perspectivas. Assim, novos estudos poderiam considerar a presença e a atuação de movimentos sociais e sua relação com a participação popular na construção do OP.

Seria também benvindos estudos que considerassem não só o número de propostas apresentadas, mas também o de propostas incorporadas e executadas no orçamento, bem como uma análise qualitativa dessas propostas. Por exemplo, o alinhamento das propostas (apresentadas, incorporadas e realizadas) com os objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) poderiam indicar o engajamento das regiões da cidade com questões de responsabilidade social e ambiental.

A contribuição principal deste estudo é que ele mostra que a participação da população no OP, medido pelo número de propostas apresentadas pelas subprefeituras, não é explicada apenas pelo nível social econômico de suas populações, representadas aqui pelo IDHM. E que ainda são necessários mais estudos para compreender a participação dos diferentes grupos da população da cidade com o orçamento participativo.

Referências

- Avritzer, L. (2003). O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In L. Avritzer & Z. Navarro (Orgs.). A inovação democrática no Brasil. (pp. 13- 60). Editora Cortez

- Bezerra, C. P. & Junqueira, M. O. (2022). Why has Participatory Budgeting Declined in Brazil? *Brazilian Political Science Review*, 16 (2) <https://doi.org/10.1590/1981-3821202200020001>
- Carvalho, M. C. A.; Teixeira, A. C. C.; Antonini, L.; Magalhães, I. (2002). Orçamento Participativo nos municípios paulistas: gestão 1997-2000. São Paulo, Pólis, 2002. 32p. (Cadernos Pólis, 5)
- Duchrow, A.D. Participação social no planejamento e gestão urbana: o orçamento participativo de Olinda. 2004. 176 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Núcleo de Pós-Graduação, Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Fortaleza, 2004.
- Hair, J. F.; Black, W.C.; Babin, B.J.; Anderson, R. E.; Tatham, R. L. (2009) Análise multivariada de dados. (6 ed.). Bookman.
- Lüchmann, L. (2012) Participação e aprendizado político no orçamento participativo: estudo de caso em um município catarinense. *Educ. Soc.*, 33 (119), 513-532. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200010>
- Lüchmann, L.; Martelli, C. G., & Taborda, L. (2021) Desafios do Orçamento Participativo: um estudo no Brasil (Araraquara-SP) e em Portugal (Cascais). *Estudos de Sociologia*. 26 (50). <https://doi.org/10.52780/res.14726>
- Marquetti, A. (2003) Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In L. Avritzer & Z. Navarro (Orgs.). A inovação democrática no Brasil. (pp. 129-156). Editora Cortez
- Park, Y. (2020). Participatory Budgeting and Willingness to Pay Taxes: Evidence from an Exploratory Sequential Mixed Methods Study. The George Washington University.
- Silva G. P da; Carvalho, C. E. (2006). Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo. *Nova Economia* _ Belo Horizonte_16 (3)_423-451_setembro-dezembro de 2006
- Silva, L. Y. W. (2023) Instrumento de planejamento urbano e gestão urbana participativa: proposta de implantação de orçamento participativo em cidade média. *Geografia em Questão* (2023) V.16, N 1, pág. 9-26
- São Paulo (Prefeitura). Informes Urbanos: A dinâmica do IDH-M e suas dimensões entre 2000 e 2010 no município de São Paulo. São Paulo: PMSP, 2017. Disponível em: https://capital.sp.gov.br/web/licenciamento/w/desenvolvimento_urbano/dados_estatisticos/informes_urbanos/253091
- São Paulo (Prefeitura), Orçamento Cidadão – Projeto de Lei Orçamentária Anual 2023, disponível em: https://orcamento.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2023/Relat%C3%B3rio_Orc%C3%A7amento_Cidad%C3%A3o_PLOA_2023.pdf
- São Paulo (Prefeitura), Relatório Orçamento Cidadão PLOA 2025 final. São Paulo. Secretaria Municipal da Fazenda, 2024. Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2025/Relat%C3%B3rio%20Orc%C3%A7amento%20Cidad%C3%A3o%20PLOA%202025%20final.pdf>. Acesso em 07/01/2025
- São Paulo (Prefeitura), 2º Plano de Ação em Governo Aberto do Município de São Paulo (2018-2020). Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/20190730_%2020o%20Plano%20de%20Acao%20em%20Governo%20Aberto%20do%20Municipio%20de%20S%C3%A3o%20Paulo_Port.pdf. Acesso em 16/04/2024
- São Paulo (Prefeitura), Notícia na íntegra. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/w/s%C3%A3o-paulo-%C3%A9-a-primeira-capital>

- brasileira-a-receber-a-certifica%C3%A7%C3%A3o-de-cidade-inteligente
sustent%C3%A1vel-e-resiliente
- Sintomer, Y.; Herzberg, C.; Röcke, A. (2012) Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. *Sociologias* 14 (30). P. 70-116
- Souza, L. A. M. S. (2021) Partidos, governo e Legislativo nas disputas do Orçamento Participativo: uma análise comparativa. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 27, nº 1, jan.-abr., p. 154-188, 2021
- Wampler, B. (2007). *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. Penn State Press.