

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO SOB AS LENTES ANALÍTICAS DA GOVERNANÇA ADAPTATIVA E DA TRANSFORMAÇÃO SOCIOECOLÓGICA

Isabela Batista Pires¹, Anja Pratschke¹

¹Universidade de São Paulo/Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Av. Trab. São Carlense, 400 - Centro, 13566-590 – São Carlos-SP, Brasil, isabelabatista@usp.br, pratschke@sc.usp.br.

Resumo - O artigo analisa o Orçamento Participativo Interativo (OPI) de São Caetano do Sul (SP) sob a perspectiva da Governança Adaptativa e da Transformação Socioecológica. Utilizando metodologia qualitativa, baseada na análise documental do Plano Plurianual (PPA), das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) e de informações do portal da prefeitura, o estudo identifica limitações no modelo do OPI. Embora apresentado como participativo e alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o OPI opera de forma consultiva e tecnocrática, restringindo a participação social a consultas e votações. Conclui-se que o OPI atua como uma estratégia de marketing institucional, conferindo legitimidade simbólica às políticas públicas do município.

Palavras-chave: Participação Social, Orçamento Participativo, Transformação Socioecológica, Governança Adaptativa.

Área do Conhecimento: Ciências Sociais Aplicadas.

Introdução

A Transformação Socioecológica exige rupturas com as lógicas de acumulação e exploração, priorizando justiça social, redistribuição de poder e modelos econômicos alternativos (LÖWY, 2014). Não se trata de ajustes técnicos, mas de uma articulação política e cultural advinda da participação ativa de movimentos sociais e comunidades que promova a autonomia dos cidadãos (FERNANDES, 2019). A participação social tem papel central, sendo o conceito de Governança Adaptativa uma alternativa ao desenho institucional tradicional brasileiro, cujo formato é de uma democracia representativa, ao invés de uma deliberativa. O modelo de gestão adaptativo oferece flexibilidade, inclusão e colaboração, para lidar com desafios socioeconômicos e ambientais. Os pilares principais do conceito incluem auto-organização, instituições policêntricas, aprendizado contínuo e liderança, para promover ações articuladas que sejam transformadoras (DIETZ, OSTROM E STERN, 2003; FOLKE et al., 2005).

O Orçamento Participativo (OP), previsto pelo Estatuto da Cidade (2001), é um instrumento que permite participação social nas decisões orçamentárias, sendo condição obrigatória para a aprovação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), e ocorrendo por meio de debates, audiências e consultas públicas. Para análise, escolhemos o Orçamento Participativo Interativo (OPI) de São Caetano do Sul, devido ao destaque do município no Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC-BR, 2023). Ressaltamos que este artigo é um recorte da pesquisa de doutorado da Msc. Isabela Batista Pires sob orientação da Profa. Dra. Anja Pratschke (IAU-USP), e busca compreender, a partir da perspectiva da Governança Adaptativa e da Transformação

Socioecológica, como o OPI promove a participação social no município e de que forma isso contribui para processos de transformação estrutural e sustentável.

Metodologia

A presente pesquisa é bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa e baseada em estudo de caso. A coleta de dados foi realizada por meio da análise de documentos oficiais, incluindo o PPA 2022-2025, as LOAs de 2022, 2023 e 2024, bem como relatórios dos Portais do OPI e da Transparência da Prefeitura Municipal. Utilizou-se a técnica de análise de conteúdo para identificar alinhamentos entre o OPI, os princípios da Governança Adaptativa (DIETZ, OSTROM E STERN, 2003; FOLKE et al., 2005) e os objetivos da Transformação Socioecológica (FERNANDES, 2019; LÖWY, 2014).

Resultados

O OPI do município começa com o PPA, elaborado a cada quatro anos, que define diretrizes, metas e programas de médio prazo. A partir dele, a LDO, anual, organiza as prioridades e as traduz em metas e regras para o orçamento do ano seguinte. Por fim, a LOA, também anual, detalha como os recursos serão distribuídos. Durante as etapas as demandas da população são coletadas, em audiências públicas e pela plataforma digital do OPI de 2019, e passam por análise técnica para possível inclusão nos instrumentos. Ademais, a participação ocorre por meio dos 27 conselhos municipais, embora faltem informações detalhadas sobre os processos decisórios de cada um e a efetiva incorporação das demandas apresentadas. Assim, apesar dos avanços, o OPI permanece predominantemente consultivo, com propostas submetidas à votação popular como forma de legitimação simbólica das políticas públicas, mas sem mecanismos claros que promovam a deliberação coletiva.

Em relação à implementação dos programas, associados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), observa-se que muitos contam com parcerias com ONGs e instituições comunitárias, fortalecendo o capital social. Contudo, os mecanismos de avaliação priorizam indicadores quantitativos, como números de atendimentos e percentuais de execução. Faltam análises qualitativas no Portal da Transparência para real compreensão dos impactos sociais e ambientais das ações efetivadas. A seguir, na Tabela 1, são apresentados dados sobre todos os programas implementados pela prefeitura, organizados nos seis eixos temáticos do OPI e os respectivos ODS.

A partir das informações da tabela observamos desigualdade na alocação de recursos. Por exemplo, enquanto o ODS9 (Indústria, Inovação e Infraestrutura) recebe R\$24 milhões, o ODS12 (Consumo e Produção Responsáveis) recebe R\$8 milhões, o ODS13 (Ação Contra a Mudança Global do Clima) R\$1,4 milhão e o ODS7 (Energia Limpa e Acessível) R\$5 milhões. Além disso, os programas não propõem mudanças estruturais significativas, como o ODS11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), com R\$ 95 milhões investidos, cujos programas não incluem propostas como a redução das emissões de carbono e similares.

Tabela 1- Eixos do OPI e os ODS relacionados.

São Caetano	ODS	Pro-gramas	Investimento(R\$)	Beneficiados
Inclusiva e Acolhedora	ODS1: Erradicação da Pobreza	7	18.000.000,00	40.000
	ODS10: Redução das Desigualdades	10	3.500.000,00	80.000
	ODS4: Educação de Qualidade	13	270.000.000,00	25.000
Inovadora e Conectada	ODS8: Trabalho Decente e Crescimento Econômico	9	5.500.000,00	7.000
	ODS17: Parcerias e Meios de Implementação	4	1.500.000,00	150.000
	ODS6: Água Potável e Saneamento	3	50.000.000,00	150.000
Planejada e Sustentável	ODS7: Energia Limpa e Acessível	1	5.000.000,00	20.000
	ODS11: Cidades e Comunidades Sustentáveis	6	95.000.000,00	150.000
	ODS12: Consumo e Produção Responsáveis	4	8.000.000,00	150.000
Responsável e Transparente	ODS13: Ação Contra a Mudança Global do Clima	5	1.400.000,00	150.000
	ODS15: Vida Terrestre	6	20.000.000,00	150.000
	ODS2: Fome Zero e Agricultura Sustentável	5	20.000.000,00	65.000
Saudável e Ativa	ODS3: Saúde e Bem-Estar	8	220.000.000,00	150.000
	ODS5: Igualdade de Gênero	1	15.000,00	5.000
	ODS14: Vida na Água	1	30.000.000,00	150.000
Segura e Organizada	ODS9: Indústria, Inovação e Infraestrutura	4	24.000.000,00	150.000
	ODS16: Paz, Justiça e Instituições Eficazes	8	47.000.000,00	150.000

Fonte: a autora.

Discussão

Os resultados indicam que, embora o OPI assegure a continuidade das políticas públicas, apresenta limitações sob a perspectiva da Governança Adaptativa e da Transformação Socioecológica. O modelo restringe a auto-organização comunitária, carecendo de mecanismos para soluções autônomas ou colaborativas. A ausência de fóruns deliberativos dificulta a construção de consensos e reduz a participação social a consultas pontuais e validação de propostas pré-definidas. Além disso, a ênfase em indicadores quantitativos, em vez de qualitativos, compromete a avaliação dos impactos reais das políticas e enfraquece o aprendizado contínuo. Outro ponto é o alinhamento com os ODS, cujo enfoque no desenvolvimento sustentável reflete uma lógica de capitalismo verde, ao tentar conciliar crescimento econômico ilimitado com preservação ambiental e melhorias socioeconômicas. Para enfrentar as questões discutidas, seria necessário, primeiramente, alinhar os ODS aos princípios da Transformação Socioecológica e, em seguida, aplicar os princípios da Governança Adaptativa, como a descentralização das decisões, o fortalecimento de lideranças locais, a criação de espaços de deliberação e a implementação de mecanismos eficazes de retroalimentação entre governo e comunidade.

Conclusão

Observa-se que o alinhamento do OPI aos ODS frequentemente reforça práticas tecnocráticas e centralizadoras, que divergem do conceito de Governança Adaptativa. Assim, concluímos que processos participativos, quando vinculados aos ODS, tendem a operar mais como ferramentas de legitimidade institucional do que como mecanismos efetivos de mudanças. A limitação decorre das contradições entre a

ideologia subjacente aos ODS e os pressupostos necessários para fomentar mudanças estruturais profundas. A participação social é aspecto essencial para a Transformação Socioecológica e depende não somente das estruturas institucionais, mas da mobilização e do protagonismo da sociedade civil. Dessa forma, como desdobramento da análise, os próximos passos da tese incluem aprofundar a investigação por meio de diálogo com as comunidades.

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Referências

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília: Presidência da República, 2001.

DIETZ, T.; OSTROM, E.; STERN, P. C. The struggle to govern the commons. **Science**, v. 302, n. 5652, p. 1907-1912, 2003.

FERNANDES, S. **Sintomas mórbidos: a encruzilhada da esquerda brasileira**. São Paulo: Autonomia Literária, 2019.

FOLKE, C.; HAHN, T.; OLSSON, P.; NORBERG, J. Adaptive governance of social-ecological systems. **Annual Review of Environment and Resources**, v. 30, p. 441-473, 2005.

IDSC-BR. Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades - Brasil. 2023. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 5 fev. 2025.

LÖWY, M. **O que é o ecossocialismo?** São Paulo: Cortez, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL. **Leis Orçamentárias Anuais (LOA) de 2022 a 2024**. Disponível em: <https://www.saocaetanodosul.sp.gov.br/pages/17>. Acesso em: 3 fev. 2025.

_____. **Plano Plurianual 2022-2025**. Disponível em: <https://www.saocaetanodosul.sp.gov.br/ppa-22-25/>. Acesso em: 5 fev. 2025.

_____. **Portal do Orçamento Participativo**. Disponível em: <https://portais.saocaetanodosul.sp.gov.br/orcamentoparticipativo/Portal/Home/Index>. Acesso em: 5 fev. 2025.

_____. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://transparencia-saocaetanodosul.smarapd.com.br/#/>. Acesso em: 5 fev. 2025.