

Significados Práticos do Monitoramento Participativo: O Caso do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento de São Paulo¹²

Practical Meanings of Participatory Monitoring: The Case of the Participatory Cycle of Planning and Budgeting of Sao Paulo

Mariana Mazzini Marcondes 

Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV)

E-mail: mariana.mazzini.m@gmail.com

Pamella de Cicco Canato

Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo (EACH/USP)

E-mail: pamellacanato@gmail.com

Anna Funaro Mortara 

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV)

E-mail: anna.funaro.mortara@gmail.com

Larissa Carolina de Almeida Marco

Secretaria Municipal de Gestão Estratégica e Inovação, Cotia, São Paulo

Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo (EACH/USP)

E-mail: lcamarco@hotmail.com

Resumo: A ampliação e consolidação de mecanismos participativos tornaram-se centrais nos debates teóricos e políticos sobre a democratização do Estado brasileiro nas últimas décadas. Parte deles incide sobre a implementação de política pública, o que contribuiu para emergirem iniciativas de monitoramento participativo. Mas quais são os significados de monitoramento participativo construídos na prática dos sujeitos nele envolvidos? É nosso objetivo, neste artigo, contribuir com respostas a essa pergunta, a partir da investigação de um estudo de caso único; o Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento da prefeitura de São Paulo (2013-2017). A análise se organizou em torno de quatro dimensões do monitoramento participativo: o que é monitorar, o que é monitorado, quem participa e quais são as estratégias mobilizadas. Na conclusão, identificamos que sua definição envolve um tipo de interação em que Governo e

¹Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa no Campos de Públicas (ENEPCP) em Brasília, em 2015 e no VII Encontro de Administração Pública e Governança (ENAPG), em São Paulo, em 2016. Agradecemos a todas as contribuições recebidas em ambos. Algumas das autoras contaram com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) (Código de Financiamento 001), razão pela qual agradecemos o apoio.

²As ideias e opiniões expressas no presente artigo são pessoais das autoras, não podendo ser imputadas às organizações às quais eventualmente estejam filiadas.

Sociedade Civil buscam persuadir um ao outro a se engajar em suas prioridades, visando conquistar apoio em torno delas, por meio de acompanhamento da implementação de políticas. Esperamos, com essa investigação, subsidiar esforços teóricos e práticos de aproximação dos estudos de participação social e de política pública, especificamente aqueles que tenham o monitoramento participativo como uma categoria chave para essa intersecção.

Palavras-Chave: Participação Pública; Política Pública; Governo Local; Orçamento Participativo.

Abstract: The expansion and consolidation of participatory mechanisms have become central to the theoretical and political debates on the Brazilian state democratization in recent decades. Part of them focuses on the implementation of public policy, which contributed to the emergence of participatory monitoring initiatives. But what are the meanings of participatory monitoring built by the actors who participate? This article aims to help to answer this question, by a single case study; the Participatory Cycle of Planning and Budgeting of São Paulo (2013-2017). The analytical framework built was based on four-dimensions of participatory monitoring: what is monitoring; what is monitored; who participates; and what strategies are mobilized. In conclusion, we identified that this definition involves an interaction in which government and civil society try to persuade each other to engage with their priorities, winning public support, through participatory monitoring of policy implementation. Through our research we hope to contribute to the theoretical and practical efforts to bring public participation and public policy studies closer together, specifically those that have in participatory monitoring a key category.

Keywords: Public Participation; Public Policy; Local Government; Participatory Budget.

1. Introdução

A ampliação e consolidação de mecanismos participativos tornaram-se centrais nos debates teóricos e políticos sobre a relação Estado-sociedade no Brasil, sobretudo no processo de redemocratização, que se intensificou na década de 1980 (Souza, 2001; Cohn, 2011; Souza & Silva, 2017). Ainda que a democratização do Estado por meio da participação social seja uma dinâmica que articula, contraditoriamente, mudanças e permanências, iniciativas como conselhos, conferências, orçamentos participativos, audiências e consultas públicas permitiram o engajamento de uma multiplicidade de sujeitos nas arenas de disputas e negociações de políticas públicas, qualificando-as e conferindo-lhes legitimidade (Cohn, 2011; Lavalle, 2011; Szwako, 2012; Pires & Vaz, 2014).

Parte dos mecanismos participativos incide sobre a implementação de políticas públicas, tema que ganhou notável importância nos estudos de política pública nas últimas décadas (Faria, 2012;

Lima & D'Ascenzi, 2013; Hill & Hupe, 2014; Lotta, Pereira, & Bichir, 2018; Lotta, 2019, O'Toole Jr., 2010). Nesse campo, paulatinamente, tem se dado maior atenção às abordagens da implementação que a compreende como uma trama que enreda complexas interações sociais, nas quais sujeitos disputam e negociam decisões, ativando diferentes pontos de vistas e valores.

Na análise da implementação é possível depreender o que Draibe (2001) denomina de estratégias de implementação de programas ou políticas, considerando as redes de cooperação e conflitos entre sujeitos, situados espacial e temporalmente, podendo ser atribuído um componente participativo a essas análises. Das interfaces práticas e teóricas entre a implementação e a participação social emergem iniciativas como as de monitoramento participativo, quer por meio de mecanismos existentes, quer pela criação de novos (Avelino & Santos, 2014).

Os significados constitutivos do monitoramento participativo são diversos e, ainda que seu delineamento possa ser subsidiado por conceitos provenientes de estudos de política pública e de participação social, argumentamos que é possível depreendê-los também da reflexão sobre as práticas cotidianas (Spink, 2003; 2008) de monitoramento participativo.

Neste contexto, o propósito desse artigo é investigar os significados de monitoramento participativo construídos e negociados nas práticas cotidianas dos sujeitos. Para isso, realizamos um estudo de caso único, no qual investigamos o Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento da prefeitura de São Paulo. O Ciclo foi realizado entre 2013 e 2016, durante a gestão do prefeito Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores (PT).

Este artigo está organizado em seis seções, incluindo esta introdução. Na segunda delas, introduzimos uma revisão panorâmica da literatura sobre participação social no planejamento e orçamento, enfocando o surgimento e declínio do Orçamento Participativo (OP) para, em seguida, caracterizamos o monitoramento participativo. Na terceira parte, apresentamos nosso arcabouço teórico-metodológico, enfocando a importância do cotidiano, das práticas e dos micro-lugares na construção de significados, tomando como base Spink (2003; 2008).

Na quarta seção, descrevemos o caso investigado, por meio da reconstrução do histórico do Ciclo Participativo, no qual se inscrevem a criação do Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos (CPOP) e de seu monitoramento participativo. Em seguida, refletimos sobre os significados práticos do monitoramento participativo, tendo em vista quatro dimensões (o que é

monitorar; o que é monitorado; quem participa; e quais são as estratégias mobilizadas), enfatizando as potencialidades e os limites identificados por participantes do CPOP.

Finalmente, nas considerações finais, apresentamos uma síntese dos significados investigados nesse percurso, assim como apontamos limitações e possíveis contribuições dessa pesquisa. Por meio dela, esperamos contribuir com esforços teóricos e práticos de aproximação dos estudos de participação social e de política pública, especificamente aqueles que tenham o monitoramento participativo como uma categoria chave para essa intersecção.

2. Participação no planejamento orçamentário e no monitoramento: um panorama

2.1. Participação no planejamento orçamentário em governos locais: breve histórico

Um marco histórico para o surgimento e o fortalecimento de instituições participativas no Brasil foi a o processo de redemocratização, que resultou na Constituição Federal de 1988 (CF-88). Nesse momento, ganhou força a luta pela democratização da ação estatal, por meio da descentralização e participação social, a fim de renovar a relação Estado-sociedade e diversificar as formas de representatividade política (Souza, 2001; Farah, 2006; Cohn, 2011; Souza & Silva, 2017). Com isso, múltiplas experiências participativas disseminaram-se pelo país, a exemplo dos conselhos de políticas públicas, as conferências, as audiências e consultas públicas (presenciais ou digitais) (Genro & Souza, 1997; Cohn, 2011; Lavalle, 2011; Szwako, 2012; Pires & Vaz, 2014).

As primeiras experiências de participação no planejamento orçamentário reverberaram essa conjuntura. O Orçamento Participativo (OP) foi realizado inicialmente em gestões locais lideradas pelo PT, entre as décadas de 1980 e 1990, a exemplo de Porto Alegre e Belo Horizonte (Genro & Souza, 1997; Avritzer & Vaz, 2013; Souza & Silva, 2017). Como observa Bezerra (2017), o sucesso dessas experiências tornou o OP a vitrine do que esse partido intitulava de modo petista de governar. Com efeito, a investigação de Avritzer e Vaz (2013) aponta que o partido foi responsável pela autoria de mais de 90% das iniciativas de OP entre 1989-1992, percentual que caiu para 65% entre 2005-2008. Sua expansão não se limitou, contudo, ao PT. Ainda segundo Bezerra (2017), entre 1989 e 2012, o OP foi adotado em 256 prefeituras no país,

cujos governos abrangiam diferentes composições partidárias.

Oliveira (2016, p. 219) define o OP como “uma política de participação social, cujo objetivo é incluir a população no processo de alocação orçamentária”. Em torno dessa iniciativa de participação no processo orçamentário, estabeleceu-se, progressivamente, um consenso. Isso pode ser atribuído, em alguma medida, às particularidades de sua dinâmica. Segundo Avritzer (2008, p. 45), ela contempla “uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais, capaz de gerar mecanismos de representação da participação”. Trata-se de uma dinâmica para a democratização das decisões orçamentárias suficientemente flexível para ser experimentada em diferentes territórios, em níveis local, nacional e internacional (Oliveira, 2016).

As experiências de implantação de OPs apresentaram resultados variados (Tatagiba & Teixeira, 2006; Avritzer, 2008; Oliveira, 2016; Marin & Guerrini, 2017; Souza & Silva, 2017). Isso concorreu para que, a despeito da rápida disseminação da iniciativa, tenha havido, mais recentemente, um declínio na sua adoção. Como observa Bezerra (2017), foi igualmente importante a mudança das regras do jogo orçamentário e a chegada do PT ao governo federal. Em relação ao primeiro fator, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instituída em 2000, diminuiu a autonomia decisória dos municípios em relação a seus orçamentos. Além disso, os governos petistas, em âmbito federal, deram prioridade a outros mecanismos participativos, como as conferências, os conselhos e as audiências públicas, inclusive para garantir a participação na elaboração do planejamento orçamentário (Avelino & Santos, 2014).

O declínio do OP não significou o fim das inovações institucionais em participação no planejamento orçamentário. Segundo Avelino e Santos (2014), o fato de que o OP era a iniciativa mais conhecida o projetou como um parâmetro para averiguar a existência da participação social no planejamento orçamentário. No entanto, os autores observam que outras formas participativas são possíveis, a exemplo do monitoramento participativo.

2.2. O monitoramento participativo

As iniciativas de monitoramento participativo, diferentemente do OP, são mais recentes e não possuem o mesmo nível de disseminação na prática e na teoria da gestão pública. Em buscas nos repertórios digitais Scientific Electronic Library Online (SciELO) e Scientific

Periodicals Electronic Library (Spell), não identificamos nenhum resultado no Spell e apenas três artigos foram encontrados no Scielo, todos publicados entre 2018 e 2019 e relacionados às temáticas ambientais .

Partindo da análise de Dias e Seixas (2019) sobre o monitoramento participativo na gestão da pesca, é possível argumentar que, a despeito das diferentes políticas públicas que podem ser objeto do monitoramento participativo, há elementos comuns. Sua adoção envolve, em alguma medida, a criação de espaços de discussão e trocas entre quem decide e implementa uma política, com sujeitos que guardam relação com ela, incluindo beneficiários(as). Assim, mecanismos participativos que permitam interações entre poder público, sociedade civil organizada e população beneficiária podem contribuir para o desenho de políticas, contemplando suas metas e metodologias de acompanhamento, podendo constituir-se em uma arena de aprendizagem (Dias & Seixas, 2019).

Segundo Avelino e Santos (2014), em nível federal, o surgimento do monitoramento participativo ocorreu durante a elaboração do Plano Plurianual (PPA) referente ao quadriênio de 2012-2015. Tratou-se de uma resposta às críticas de participantes no planejamento orçamentário, segundo as quais as propostas formuladas não eram efetivadas durante a implementação dos planos, e, ainda, faltavam mecanismos para monitorar esse processo. Para responder a essas críticas, foi criado, em 2012, o Fórum Interconselhos, que desenvolveu uma estratégia de consolidar agendas transversais do PPA e pactuar entre participantes uma forma de monitoramento participativo dessas ações (Avelino & Santos, 2014).

A criação do Fórum Interconselhos não inaugurou o monitoramento de ações governamentais, com participação social. Ao contrário, algumas das atividades exercidas pelos conselhos de políticas públicas guardam semelhança com o monitoramento participativo. Os conselhos são, em regra, compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, tendo como função negociar consensos e conflitos acerca das políticas setoriais (educação, cultura, assistência social etc.), sendo frequentemente atribuído a eles a competência de acompanhar a implementação de políticas públicas (Tatagiba, 2007). Cada conselho, entretanto, constrói diferentes práticas participativas, podendo tanto enfatizar o planejamento e a formulação, quanto a fiscalização, monitoramento e avaliação da implementação (Almeida &

Tatagiba, 2012).

Iniciativas como o Fórum Interconselhos e os conselhos de políticas públicas guardam semelhanças, mas também possuem diferenças. A principal diferença é que a atuação dos conselhos envolve, em regra, áreas setoriais. O esforço do Fórum, em contrapartida, foi de articular uma perspectiva mais abrangente, perpassando múltiplos setores para o acompanhamento do planejamento orçamentário federal, enfocando o monitoramento participativo como estratégia.

O conceito de monitoramento nos remete aos estudos de política pública, e, especificamente, às análises sobre implementação (Faria, 2012; Lima & D'Ascenzi, 2013; Hill & Hupe, 2014; Lotta, Pereira, & Bichir, 2018; Lotta, 2019). Como observa Draibe (2001), na análise da implementação é possível identificar, em cada programa ou política, as estratégias que são mobilizadas nessa etapa. Essas estratégias envolvem orientações e preferências de sujeitos, que atuam em redes de cooperação e conflito, em determinados contextos espaciais e temporais.

Assim como há diversas abordagens da implementação, também existem diversas concepções sobre monitoramento. Tomando como base a compreensão da implementação como uma mera execução de políticas previamente formuladas, a tendência é de conceber o monitoramento como um acompanhamento contínuo, para evitar desvios de rota em relação ao planejado. A medida em que se atribui maior complexidade à implementação, o monitoramento também passa a ser visto como uma atividade de interação entre responsáveis por uma política e interessados nela, em que um conjunto de decisões são tomadas, negociando-se e disputando-se o curso da ação estatal, mobilizando-se diferentes valores e pontos de vista.

O'Toole Jr. (2010) considera que o processo de implementação pode se tornar “mais espinhoso” em contexto interorganizacionais, propondo-se a analisar como as relações podem influenciar esse processo e suas implicações práticas para aqueles que estão tentando obter êxito com as políticas implementadas. Nesses contextos interorganizacionais, que são cada vez mais frequentes na gestão pública brasileira, a tentativa de implementar uma política envolve a capacidade de indução de atores à cooperação, além da necessidade de coordenação de diferentes interesses e prioridades. Neles, o papel ativo dos sujeitos é valorizado, em sua dinâmica de construção de cooperações e de gestão de conflitos.

Uma outra possibilidade de articulação da participação com o monitoramento remete à transparência na gestão pública (Abrucio & Loureiro, 2004). Nesse caso, o monitoramento participativo se torna uma condição para o acesso cidadão à informação sobre políticas públicas, promovendo accountability e garantindo o controle social, por meio do compartilhamento de informações do Estado com a sociedade (Marin & Guerrini, 2017).

Nas múltiplas concepções de monitoramento da implementação, sucintamente mapeadas nesta seção, a incorporação de uma dimensão participativa pode contribuir para democratizar o processo de políticas públicas. Para aprofundarmos a reflexão sobre o delineamento dos significados do monitoramento participativo, entretanto, é fundamental transbordarmos o debate teórico e enfocarmos as práticas cotidianas dos sujeitos.

3. Metodologia: análise dos significados a partir das práticas e do cotidiano

A realidade social materializa-se no cotidiano, em seus “microlugares”, como observa Spink (2003; 2008). É na mesa de jantar em que uma família se reúne, na feira onde se compra frutas frescas e nas esquinas das grandes cidades que as práticas cotidianas dos sujeitos se perfazem, (re)produzindo e disputando significados. O mesmo pode ser dito em relação ao cotidiano da gestão pública; é nos hospitais e nas salas de aula, mas também nas repartições públicas e em suas salas de reunião que atrizes e atores interagem, (re)significando suas práticas. Esses lugares não são apenas espaços físicos, mas são lugares sociais (Spink, 2003; 2008).

A abordagem epistemológica proposta por Spink (2003; 2008), que confere centralidade às práticas cotidianas, reconfigura a compreensão sobre o “quem”, o “o que”, o “quando” e o “onde” da pesquisa. Vistas nessa outra perspectiva, pesquisadoras e pesquisadores não são portadores(as) de uma verdade generalizável (a verdade científica), mas como quem porta argumentos e pontos de vista, assim como outros sujeitos que interagem nos “microlugares” em que se realizam as pesquisas.

A própria noção de campo se transforma nessa abordagem; ele não é um lugar ao qual pesquisadores(as) vão para realizar observações de um fenômeno, como se fossem visitar um animal no zoológico, ou em seu habitat natural, nos termos de Spink (2003; 2008). Ao contrário, nela, quem pesquisa compartilha de práticas e saberes forjados na situação social pesquisada,

decorrente da participação ativa na construção das experiências. Trata-se do que Spink (2003) denomina de “campo-tema”, um feixe de sentidos construídos socialmente, indissociáveis de uma situação social, no qual pesquisadores(as) se inscrevem e com ele interagem.

A epistemologia do cotidiano e das práticas proposta por Spink (2003) tem consequências teórico-metodológicas. Ela implica um olhar atento aos “microlugares” e aos seus encontros e desencontros, convidando a um trajeto que parta da prática cotidiana para a teoria, e não o inverso.

Tomando como base esse enquadramento teórico-metodológico mais geral é que realizamos a construção e a análise dos dados de nossa pesquisa sobre monitoramento participativo. Em nosso trajeto, optamos por um estudo de caso único (Stake, 1998; Gibbs, 2009), a fim de realizarmos um exame contextual, qualitativo e em profundidade.

A escolha do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento de São Paulo, durante a gestão de Fernando Haddad (2013-2016), deveu-se, primeiramente, à inserção das pesquisadoras nesse campo-tema, enquanto participantes das disputas e negociações do monitoramento participativo nessa experiência. Mas não apenas. A investigação do Ciclo é também relevante pois, em seu âmbito, foi discutida a construção de uma metodologia de participação em que o monitoramento participativo foi central (Paulani, Teixeira, & Marcondes, 2014; Marcondes & Canato, 2015).

Nossa opção pelo caso analisado reconhece a importância dos municípios brasileiros para promover e disseminar inovações institucionais, especialmente em relação à participação social (Farah, 2006, Marin & Guerrini, 2017). O adensamento teórico a partir de práticas inovadoras tem, portanto, potencial para subsidiar a formação e revisão de agendas de pesquisa no campo de políticas públicas. Ademais, ao enfocarmos as dinâmicas e as rotinas de estruturação de uma iniciativa participativa, vamos de encontro com a preocupação de Lavallo (2011), para quem é fundamental pesquisar os processos participativos, buscando depreender implicações mais gerais que contribuam à construção de teorias. Em nosso caso, a investigação desses processos enfoca as práticas cotidianas, buscando subsidiar esforços de construção teórica.

A inscrição das pesquisadoras no campo-tema do Ciclo Participativo criou condições para não apenas acessar os significados construídos nessas práticas de forma privilegiada, mas

também compartilhar ativamente dessa construção. Sem negar a condição de agentes do “campo-tema” investigado, entretanto, buscou-se renegociar papéis, como se depreende do trecho abaixo, extraído da transcrição de uma das entrevistas:

Entrevistadora: A gente fez um roteiro. Vou colocar para gravar aqui. Mas é um roteirinho tranquilo, a gente nunca vai esconder que a gente trabalha junto, que a gente tem um processo junto da discussão do Ciclo. Mas a ideia é ouvir sobretudo o senhor, em relação a algumas questões sobre o Ciclo Participativo, sobre a sua vida como conselheiro, conselho participativo, mas, sobretudo, sobre a atividade do monitoramento, e aí eu queria fazer uma pergunta para o senhor, que é uma pergunta bastante aberta...

Entrevistado(a): Senhor? (Risos)

Entrevistadora: Viu? Já virei outra pessoa (risos). (Cons. 1, 2015)

A partir da experiência no “campo-tema” foi que se definiram as técnicas de pesquisa qualitativa. Para empregá-las, enfocamos o setor da saúde por ter sido ele que agregou maior número de projetos priorizados no CPOP, no período analisado (Marcondes & Canato, 2015).

Os dados mobilizados na descrição dos casos ancoraram-se na revisão de referências bibliográficas e na análise documental, constituindo-se o contexto em que se inscrevem os significados práticos do monitoramento participativo. Esses foram acessados, sobretudo, por meio de sete entrevistas semiestruturadas, sendo quatro delas com membros da Comissão de Monitoramento do CPOP e três com integrantes da Secretaria Municipal da Saúde (SMS) – duas com gestores(as) e uma com técnico(a). Às pessoas entrevistadas foi garantido o sigilo ; as entrevistas estão identificadas e numeradas, respectivamente, da seguinte forma: Cons. 1, Cons. 2, Cons. 3 e Cons. 4; e Gest. SMS 1, Gest. SMS 2 e Técn. SMS.

Por fim, na análise dos resultados, optamos por trabalhar com categorias “nativas”, ou seja, mantendo as terminologias utilizadas pelos sujeitos da pesquisa, sem reinterpretá-las a partir de conceitos teóricos. Dessa forma, mantivemos o vínculo entre a reflexão produzida na pesquisa e as práticas cotidianas produtoras.

4. O Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento da Cidade de São Paulo

Em São Paulo, em 2012, a eleição para prefeito de Fernando Haddad despertou

expectativas em relação à ampliação e consolidação de mecanismos participativos. Tanto pela tradição petista em relação ao tema, quanto em decorrência dos compromissos assumidos pelo candidato com as agendas de participação e descentralização durante a campanha eleitoral, a exemplo da proposta de instituição do OP (Marcondes & Canato, 2015; Peres & Mattos, 2017; Marin & Guerrini, 2017).

Em 2013, com o início de seu governo, foi elaborado o “Programa de Metas (2013-2016): versão participativa” (São Paulo, 2013). A obrigatoriedade de formulação de Programa de Metas pelas gestões municipais foi instituída na cidade de São Paulo, por lei, em 2009, o que, em si, já representara uma inovação no modelo participativo em comparação ao OP (Marin, 2016). Isso porque o objetivo do Programa de Metas é estabelecer pontes entre os compromissos eleitorais e o planejamento orçamentário e setorial das gestões, ao longo dos quatro anos de sua duração (Marcondes & Canato, 2015; Marin, 2016; Marin & Guerrini, 2017).

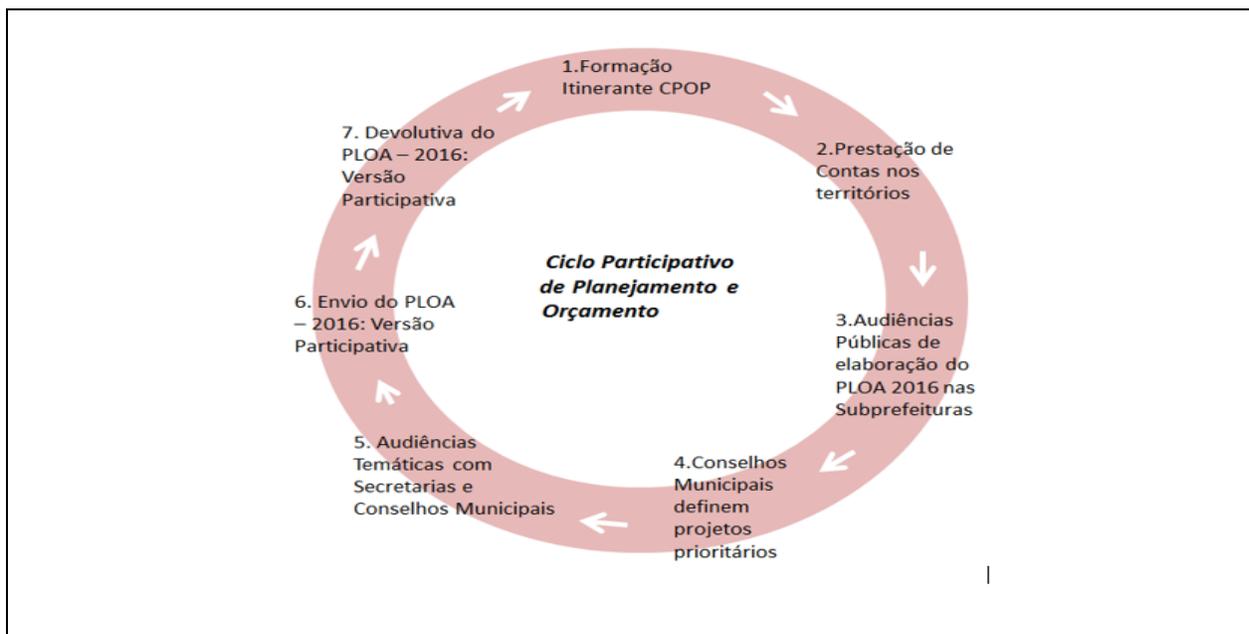
Na gestão Haddad, registrou-se um esforço de ampliar a participação social na elaboração de instrumentos de planejamento, por meio da triangulação de demandas apresentadas pela população em audiências públicas, compromissos assumidos durante a campanha eleitoral e negociações das prioridades com o conjunto dos órgãos de governo (Peres & Mattos, 2017). Ao final da elaboração do Programa, de forma participativa, uma de suas metas definidas foi a implementação de um Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento, que se projetou como uma alternativa ao OP.

A espinha dorsal da constituição do Ciclo tornou-se a criação de um novo conselho: o CPOP. Criado em 2014, ao CPOP foi conferida a missão de formular, mobilizar e avaliar a execução de uma proposta de participação no planejamento orçamentário da cidade, nos termos do Decreto n. 54.837 (2014), o que foi realizado por meio da criação de uma metodologia participativa de elaboração de leis orçamentárias. Ele era composto por 106 membros titulares – e respectivos suplentes –, contemplando critérios de pluralidade de representação. O grupo com maior força dentro do CPOP era o proveniente dos Conselhos Participativos Municipais (CPMs), cujos membros eram eleitos em cada uma das 32 subprefeituras. Sua complexa composição buscou diferenciar o CPOP dos conselhos gestores de políticas públicas, o que é reconhecido por uma das pessoas entrevistadas:

O trabalho do CPOP é bastante interessante porque consegue reunir todos os territórios e todas as temáticas em um único lugar. Quer dizer, acho que é o único conselho que tem essa característica. Embora tenha o Conselho da Cidade que é amplo, né? Mas o CPOP consegue trazer diversos segmentos em um único espaço. A diversidade é grande e as discussões são boas (CONS. 2, 2015).

O CPOP permaneceu ativo até o final da gestão Haddad, em dezembro de 2016. Com o início da gestão do então prefeito eleito, João Dória, em 2017, o Conselho foi extinto, por meio do Decreto n. 57.802 (2017). Durante a sua (breve) existência, ele organizou uma metodologia participativa para o Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento, desenvolvida e aplicada durante 2014-2016. Ela foi estruturada em um conjunto de iniciativas realizadas anualmente que coincidiam com o calendário de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). A figura a seguir reproduz o mencionado Ciclo.

Figura 1: Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento da Prefeitura de São Paulo



Fonte e elaboração: Secretariado-executivo do CPOP.

Como é possível depreender da Figura 1, a metodologia participativa previa que o ciclo anual de participação se iniciava com atividades formativas e com prestação de contas no território. Sequencialmente, os conselhos que integravam o CPOP definiam projetos prioritários para a elaboração da LOA. A viabilidade dessas propostas era discutida com as secretarias governamentais, por meio de audiências temáticas (saúde, educação, infraestrutura etc.). Dessa

forma, a definição dos projetos, no Ciclo, não tinha caráter deliberativo, mas visava à organização de uma agenda de reivindicação e negociação dos diversos conselhos da cidade junto ao governo municipal.

As negociações conduzidas pelo CPOP faziam parte da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), encaminhada pelo Executivo ao Legislativo. Após sua aprovação pela Câmara de Vereadores, realizavam-se devolutivas com participantes do Ciclo, para apresentar quais projetos prioritários haviam sido efetivamente integrados à LOA (São Paulo, 2014a). Em regra, os projetos enfatizavam investimentos em obras, como corredor de ônibus, Unidade Básica de Saúde (UBS) ou escola, sendo que a maior parte das demandas se concentrava no setor de saúde.

Durante o período de vigência da LOA, os projetos prioritários podiam ser redefinidos pelos conselhos, e eles se tornavam objeto do monitoramento participativo, de responsabilidade da Comissão de Monitoramento do CPOP. A Comissão era composta por 40 membros do Conselho, embora não fosse vedada a participação nas reuniões dos demais membros do Conselho.

A rotina de trabalho da Comissão consistia em reuniões mensais com secretarias, as quais eram convidadas a atualizar as informações do andamento de cada projeto prioritário, além de esclarecer dúvidas e articular agendas nos territórios. Com isso, a Comissão se consolidou como uma arena de pactuação e negociação dos rumos das prioridades elencadas para a cidade nos territórios (São Paulo, 2014b).

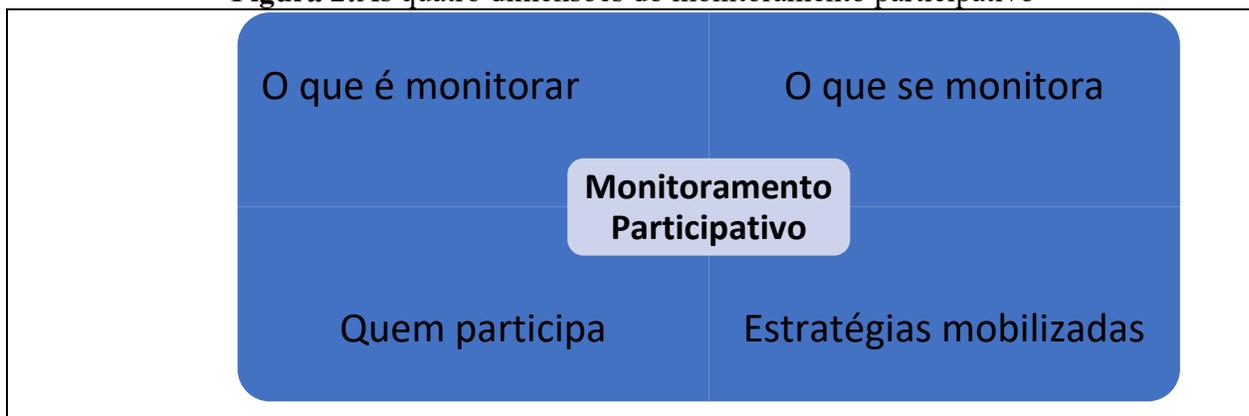
Com base nessa caracterização é possível constatar que, como assinalam Paulani, Teixeira e Marcondes (2014), a proposta do Ciclo era distinta da tradição do OP, que apresentamos anteriormente. O Ciclo não era deliberativo, mas tampouco se restringia a uma parcela do orçamento, como o OP, abarcando desde a etapa de planejamento até o monitoramento da implementação. Além disso, o Ciclo integrava diferentes mecanismos participativos, como conselhos, audiências e interfaces digitais, como o Sistema de Monitoramento do Programa de Metas (Marcondes & Canato, 2015). Finalmente, a principal inovação do Ciclo foi a definição de uma metodologia específica para o planejamento e o monitoramento do orçamento da cidade de São Paulo (Peres & Mattos, 2017).

É a partir dessa caracterização mais geral do caso que apresentamos, na próxima seção, uma reflexão acerca dos significados práticos do monitoramento participativo, forjado nas interações entre participantes, no contexto das atividades do CPOP.

5. Os significados práticos do monitoramento participativo

Para compreendermos os significados do monitoramento participativo no caso analisado, convidamos participantes do CPOP para refletir sobre essas práticas, por meio das entrevistas. Para a análise, tomamos como ponto de partida a discussão de Draibe (2001) acerca das estratégias de implementação de políticas, enfocando o que se implementa, os sujeitos que dela participam, sua temporalidade e espacialidade. A sistematização dos resultados considerou quatro dimensões, sintetizadas na figura a seguir, por meio das quais pudemos (re)construir os significados do monitoramento participativo, em suas múltiplas camadas, considerando suas potencialidades e limitações.

Figura 2:As quatro dimensões do monitoramento participativo



Fonte e elaboração próprias

Em relação à primeira dimensão (“o que é monitorar”), o Cons.1 (2015) destacou que “o monitoramento, todos nós entendemos que é você estar acompanhando o que está acontecendo” (CONS. 1, 2015). A relação com o que foi inicialmente planejado também foi sublinhada, sendo que “o monitoramento é o acompanhamento de algo que foi planejado. Que

está previsto e que precisa ser monitorado para ver se vai cumprir” (Cons. 2, 2015). Como arrematou a Cons. 4 (2015), trata-se de: “você garantir que tenha continuidade e que seja cumprido até o final do Ciclo”. Enfatizou-se, assim, o acompanhamento de etapas que representavam “avanços” (Cons. 4, 2015) no andamento de projetos “desde a constituição, o projeto, a obra, as fases que ele está caminhando” (Cons. 3, 2015).

Os projetos do Ciclo correspondiam a “o que se monitora”. Como vimos na seção anterior, eles envolviam, em regra, investimentos em obras que o governo havia se comprometido a realizar, por meio do Programa de Metas, vistos a partir de um recorte territorial.

Em relação a esses projetos, um aspecto relevante da dinâmica da relação governo-sociedade civil dizia respeito à aproximação ou distanciamento entre as prioridades governamentais e as de conselheiros(as). Como explicou Cons. 4 (2015): “deve ser mais difícil para as pessoas que as metas não são a prioridade ‘número um’ do governo. Deve ser mais angustiante. E isso tem vindo para a mesa”. Ou seja, havia uma expectativa de que o monitoramento trouxesse não apenas informações que pudessem ser divulgadas por representantes às suas comunidades, mas que elas também fossem notícias positivas. Esses avanços poderiam ser capitalizados politicamente por participantes do monitoramento que, por serem majoritariamente membros dos CPMs, eram eleitos nos territórios, e deviam prestar conta a seu eleitorado.

Isso nos remete à terceira dimensão do significado de monitoramento participativo; “quem participa”. O monitoramento participativo era realizado por membros de uma comissão do Conselho constituída para esse fim, a Comissão de Monitoramento do CPOP. Ela assumiu a responsabilidade de acompanhar o andamento da implementação dos projetos prioritários, por meio de reuniões periódicas entre representantes governamentais e da sociedade civil.

O objetivo da Comissão era superar a forma de monitoramento burocrática, ao trazer a participação para dentro de sua rotina (Cons. 2, 2015), e estabelecer uma dinâmica de ser um “lugar de criação, entendimento e pergunta direta” (Cons. 4, 2015). Era por meio dessa rotina de monitoramento que se permitia “sentir no governo se tem retorno, se o olho brilha, se a pessoa tem aquela informação protocolarmente ali, com uma resposta padrão, ou se ela está realmente sendo questionada em várias instâncias” (Cons. 4, 2015).

Para o(a) Cons. 2 (2015), a restrição do monitoramento participativo à rotina de trabalho da Comissão de Monitoramento configurava um limitador, uma vez que as informações geradas não necessariamente chegavam à população. Nesse caso, o acesso às informações foi garantido a um grupo pequeno de membros do Conselho. Isso foi agravado pela especialização produzida pela rotina da Comissão, tornando mais difícil a ampliação de participantes e, por conseguinte, a democratização do espaço. É possível reconhecer, nessa endogenia do Ciclo, o que Cohn (2011) denomina de “elitização e burocratização” da participação social, em que ela se torna um ofício deslocado da dinâmica social.

Essa limitação foi agravada por uma opção definida, durante a realização do Ciclo, de substituir as plenárias regionais de prestação de contas por reuniões ordinárias e extraordinárias dos CPMs (São Paulo, 2015b). Originalmente, as plenárias seriam semelhantes às audiências públicas e, portanto, abertas a público, com ampla mobilização. Dessa forma, o Ciclo restringiu-se às rotinas dos conselhos, seja do CPOP, seja dos 32 CPMs das subprefeituras da cidade.

O perfil da representação governamental na interlocução com quem monitora era um aspecto fundamental para o desenvolvimento dos trabalhos da Comissão. Para o Cons. 1 (2015) a “Comissão de Monitoramento tem esse ponto positivo que é você ter contato com os membros da secretaria”, e “o objetivo dela é você receber o retorno do governo”. Nesse sentido, era fundamental a presença de representantes governamentais com poder decisório, por meio da presença de “um subsecretário, um chefe de gabinete, ou alguém que vem representar a secretaria para dar o retorno” (Cons. 1, 2015).

Complementarmente, era importante a participação de membros do governo inseridos no processo de implementação, que conhecessem a “parte mais prática” dos projetos, porque, assim, “sai um pouco da teoria e vai para parte prática, porque ele está lá operando” (Cons. 1, 2015). Um desafio identificado para a efetivação do monitoramento participativo foi que as representações governamentais nem sempre correspondiam a esse perfil, sendo, frequentemente, “aquela pessoa típica de sair com o pires na mão atrás de informação dentro da secretaria” (Gest. 2 Sms, 2015).

Por fim, buscando depreender a estratégia de implementação (Draibe, 2001), evidenciamos duas, que se relacionavam e retroalimentavam: “acesso à informação” e

“negociação permanente”.

O acesso à informação consistia em: "uma maneira do governo prestar conta para a sociedade, e a sociedade receber essa informação nessa devolutiva do que é que ele está fazendo naquele momento ou com aqueles projetos que negociamos para serem prioritários" (Cons. 1, 2015)". Tratava-se, em uma primeira camada, de garantir transparência e accountability.

O acesso à informação também servia, em uma segunda camada, como um “processo pedagógico invertido”, como denomina Gest. 2 Sms (2015). Nele, “não é só a população trazendo uma demanda, mas ela entendendo a dificuldade da gestão e da execução”. Nesse caso, segundo o Cons. 1 (2015): “Se não dá para fazer a UPA no próximo ano, a secretaria tem que dizer ‘olha, existe essa outra alternativa’ e a gente não tem como não apoiar, certo?”.

Além disso, não apenas membros do Conselho buscavam informações sobre os avanços dos projetos junto aos representantes governamentais. Esses também o faziam junto àqueles, testando a validade de seu planejamento e, ainda, identificando potenciais conflitos e possíveis alternativas para a sua superação. Essa terceira camada se depreende da fala do(a) Gest. Sms 2 (2015):

A ideia de ciclo é que é o momento em que você consegue fazer um diálogo com a população para testar aquilo que a sua equipe técnica está falando, porque o gestor tem um conhecimento limitado das coisas, então estamos fazendo de validade do planejamento que você está fazendo e, por outro lado, tem na volta, para a população entender a dificuldade de gestão.

De forma complementar ao acesso à informação, a segunda estratégia era a “negociação permanente”. Ela presumia que o processo decisório era diluído ao longo da implementação dos projetos priorizados, e que essas decisões poderiam ocorrer a partir do diálogo constante entre governo e conselheiros(as). Assim, o monitoramento era compreendido como um processo de (re)negociações, podendo equalizar a pressão política, decorrente da participação social, através da indicação de alternativas às demandas sociais e, dessa forma “afinar a viola” (Gest 2 Sms).

Um outro aspecto intrínseco dessa segunda estratégia depreende-se da fala de uma conselheira, durante uma reunião do pleno do CPOP, que “ressaltou a importância de monitorar e cobrar porque o Programa de Metas, principalmente em relação aos idosos, não está saindo do

papel” (São Paulo, 2015a, p. 6). Ou seja, monitorar era também pressionar o governo para que as ações saíssem do papel. Como avaliou o Técn. SMS “eu posso acelerar este ou aquele outro hospital na medida em que eu encontro uma pressão maior”. A estratégia de negociação permanente, portanto, não excluiu o conflito, antes o pressupôs.

Com efeito, essa segunda estratégia envolveu uma combinação de pressão e diálogo, permitindo que o processo de participação não se restringisse a um único momento de decisão. Assim, os significados práticos do monitoramento iam além da camada da correção de desvios de rotas da implementação em relação à formulação. Isso tornava mais complexa a compreensão do processo decisório e, por conseguinte, da participação nele.

Por fim, por essa estratégia, governantes tentavam engajar mecanismos participativos em torno de projetos que julgassem importantes, com a “acumulação de poder” em torno deles, como destacado pelo(a) Gest. 1 SMS (2015):

Mas o que que preocupa mais um governante, ou um gestor, é lógico que é deixar um legado e fazer as entregas, mas é a combinação de como as entregas serão avaliadas no final do seu mandato. Então temos uma combinação entre projeto de governo realizado e acumulação de poder em torno desse projeto que é decisiva para que o conjunto do governo assuma, não só o processo participativo, mas as entregas de qualquer processo de planejamento como algo muito importante para o governo.

6. Considerações Finais

O Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento da Cidade de São Paulo foi uma experiência recente e de curta duração; ela se iniciou em 2013 e foi encerrada em 2017. Na conjuntura atual, não apenas essa iniciativa participativa viu seu ocaso. No Brasil contemporâneo, houve a ascensão de governos que extinguiram espaços participativos, em diferentes níveis federativos, gerando descontinuidade no processo de consolidação de mecanismos participativos.

Na análise do Ciclo, enquanto ele esteve vigente, evidenciamos esforços de promoção de formas inovadoras de participação social no planejamento e orçamento: o monitoramento participativo. Por se tratar de uma forma de participação bastante atual (e sobre a qual houve

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.3, dezembro/2019, pp. 77-100.

descontinuidades), seus significados não foram exaustivamente estabelecidos previamente, mas construídos a partir da interação social entre participantes, em suas práticas cotidianas.

A partir da reflexão de participantes do monitoramento participativo sobre suas práticas, entendemos que seus significados se construíram em camadas. Na primeira delas, o monitoramento foi identificado como um acompanhamento contínuo para garantir, durante a implementação, o que foi formulado ou planejado. Isso se aproxima da definição do monitoramento para identificação de obstáculos ou desvios de rota, durante a etapa de implementação (Draibe, 2001).

Em uma segunda camada, evidenciou-se o entendimento do monitoramento participativo como accountability, em que o governo faz o que Marin (2016, p. 131) denomina de “prestação de contas qualificada e periódica”. Isso vai de encontro à definição de Abrucio e Loureiro (2004), para quem accountability corresponde ao controle institucional durante o mandato, por meio de fiscalização contínua.

Há, ainda, camadas mais profundas de significação. Nelas, o monitoramento participativo projetou-se como uma interação dialógica, por meio da qual se constituiu um “lugar de criação”, e não apenas de acompanhamento. Essa dinâmica, eminentemente persuasiva, abrangeu uma estratégia de acesso à informação que incluiu, mas extrapolou, a transparência. Ela abarcou, também, a tentativa governamental de transformar essa rotina em um “processo pedagógico invertido” e, ainda, de teste do seu planejamento.

A construção dos significados do monitoramento participativo envolveu uma segunda estratégia (negociação permanente), por meio da qual as informações foram mobilizadas, pelo Governo e pela Sociedade Civil, para disputar o “acúmulo de poder” em torno de prioridades, em uma lógica de disputa, mas também de ‘cocriação’. A sociedade civil tentou garantir que o planejamento “saísse do papel”, mas também tentou despertar o “brilhar dos olhos” do governo para suas prioridades. O governo, por sua vez, atuou para que essa dinâmica reforçasse seu legado, para contribuir com uma boa avaliação de seu mandato.

Há, contudo, condições que demarcaram as potencialidades e os limites desse processo. Primeiramente, só foi possível ‘cocriação’ quando houve alinhamento entre projetos prioritários do governo e da sociedade civil, ou seja, quando foi possível “afinar a viola”. Isso limitou

notavelmente o uso de pressão, pela sociedade civil, para reorientar o curso da ação estatal, especialmente em contextos desprovidos de consensos mínimos em torno desses projetos prioritários. Importante observar que a construção desses consensos é permeada por visões de mundo e posicionamentos políticos.

Ademais, a efetividade desse esforço passava pelas representações de governo estarem credenciadas para integrar essa rotina, não como quem tem “o pires na mão”, em busca de informação, mas como quem toma decisões e/ou está envolvido na implementação de projetos. Outro aspecto limitador foi o acesso às informações e à negociação permanente terem ficado, em alguma medida, restritos a membros da Comissão de Monitoramento, que constituíram uma espécie de elite da participação (Cohn, 2011).

Por meio dessa pesquisa buscamos contribuir com investigações de experiências que, como o monitoramento participativo, interseccionam estudos de política pública com os de participação social. Enquanto um estudo de caso único, uma importante limitação de nossos resultados é que eles não podem ser generalizados. Por outro lado, entendemos que eles podem subsidiar comparações com outras experiências e, assim, integrar e adensar a produção de conhecimentos teóricos e práticos sobre a participação nos processos de políticas públicas no Brasil.

Referências

Abrucio, F. L., Loureiro M. R. (2004). Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: Arvate, P. R., Biderman, C. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 75-102.

Almeida, C., Tatagiba, L. (2012). Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. Serviço Social & Sociedade, 109, 68-92.

Avelino, D. P., Santos, J. C. O. (2014) Fórum Interconselhos e a consolidação de agendas transversais de planejamento. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, 4, 164–182.

Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião pública, 14(1), 43-64.

MARCONDES, Mariana Mazzini; CANATO, Pamela de Cicco; MORTARA, Anna Furtado; MARCO, Larissa Carolina de Almeida. *Significados Práticos do Monitoramento Participativo: O Caso do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento de São Paulo*

Avritzer, L., Vaz, A. N. (2013). O surgimento do orçamento participativo e a sua expansão pelo Brasil: analisando potencialidades e limites. In: Dias, N (org.). *Esperança democrática: 25 anos de orçamentos participativos no mundo*. São Brás de Alportel: Associação In Loco, pp.163-173.

Bezerra, C. P. (2017). Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil? Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária. *Anais do Encontro Anual das Anpocs, Caxambu-MG, Brasil*, 41.

Cohn, A. (2011). *Participação social e conselhos de políticas públicas*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1547.

Dias, A. C. E., & Seixas, C. S. (2019). Delineamento participativo do protocolo de monitoramento da pesca artesanal da comunidade de Tarituba, Paraty, RJ. *Ambiente & Sociedade*, 22, 1-24.

Draibe, S. M. (2001). *Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas*. Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 13-42.

Decreto Municipal 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. Prefeitura Municipal de São Paulo, 2014. Recuperado em 23 de julho, 2019, do Diário Oficial do Município de São Paulo.

Decreto Municipal n. 57.802, de 26 de julho de 2017. Dispõe sobre a participação popular na elaboração do Plano Plurianual - PPA 2018-2021 e da Lei Orçamentária Anual - LOA 2018, bem como no acompanhamento do Programa de Metas 2017-2020. Recuperado em 30 de novembro de 2019, do Diário Oficial do Município de São Paulo.

Farah, M. F. S. (2006). Temas emergentes em gestão e políticas públicas: tendências gerais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 11(48), 43-65.

Faria, C. A. P. (2012). Introdução. In: Faria, C. A. P. (org.) *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas.

Genro, T., Souza, U. (1997). *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

Gibbs, G. (2009). *Análise de dados qualitativos*. Porto Alegre: Artmed.

Hill, M., Hupe, P (2014). *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*. Thousand Oaks: Sage Publications (3a edição).

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.3, dezembro/2019, pp. 77-100.

MARCONDES, Mariana Mazzini; CANATO, Pamela de Cicco; MORTARA, Anna Furtado; MARCO, Larissa Carolina de Almeida. *Significados Práticos do Monitoramento Participativo: O Caso do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento de São Paulo*

Lavalle, A. G. (2011). Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (84), 13-23.

Lima, L. L., D'Ascenzi, L (2013). Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia Política*, 21(48), 101-110.

Lotta, G. S., Pereira, G. N., & Bichir, R. M. (2018). Implementação de Políticas Públicas no Nível Intramunicipal: O Caso das Supervisões de Assistência Social da Cidade de São Paulo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 3(1), 286-311

Lotta, G. S. (org.) (2019). Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap.

Marcondes, M. M.; Canato, P. C (2015). Participação Social no Planejamento e Orçamento: A Experiência do Ciclo Participativo na Gestão Municipal de São Paulo. In: Cardoso Jr., J. C.; Santos, J. C., Pires, R. R. PPA 2012-2015: A experiência Subnacional de Planejamento no Brasil. Brasília: IPEA, 291-310.

Marin, P. L. (2016). Sistemas de gestão para resultados no setor público: intersecções entre política, governança e desempenho nas prefeituras de Rio de Janeiro e São Paulo. Tese de Doutorado. Administração Pública e Governo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.

Marin, P. L., Guerrini, A. W. (2017). Participação na cidade de São Paulo: do orçamento participativo ao programa de metas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais-RPPI*, 2 (1), 109-128.

Oliveira, O. P. de. (2016). Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. *Opinião Pública*, 22(2), 219-249

O'Toole Jr., L. Relações inteorganizacionais no processo de implementação. In: Peters, G & Pierre, J. (orgs.) Administração pública: coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

Paulani, L. M., Teixeira, R. A., Marcondes, M. M (2014). O Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento: uma experiência recente de democracia participativo na Prefeitura de São Paulo. In: Palhares, J. E. (ORG.). Participação Social e Democracia. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 127 – 132.

Peres, Ú. D.; Mattos, B. B (2017). A participação social e o conflito distributivo na planificação e orçamentação públicas: o caso do município de São Paulo. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 22 (73), 456-477.

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.3, dezembro/2019, pp. 77-100.

MARCONDES, Mariana Mazzini; CANATO, Pamela de Cicco; MORTARA, Anna Furtado; MARCO, Larissa Carolina de Almeida. *Significados Práticos do Monitoramento Participativo: O Caso do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento de São Paulo*

Pires, Roberto R. C., & Vaz, Alexander C. N. (2014). Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (93), 61-91

São Paulo (Prefeitura de). Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEMPLA) (2014a). Ata da 1ª Reunião Extraordinária do CPOP, realizada em 16 de junho de 2014. Recuperado em 14 de outubro de 2015, de planejasampa.prefeitura.sp.gov.br

São Paulo (Prefeitura de). SEMPLA (2014b) Ata da 5ª reunião ordinária do CPOP, realizada em 17 de dezembro de 2014. Disponível em: planejasampa.prefeitura.sp.gov.br. Acesso em: 14 out. Recuperado em 14 de outubro de 2015, de planejasampa.prefeitura.sp.gov.br

São Paulo (Prefeitura de). SEMPLA (2015a). Ata da 6ª reunião ordinária do CPOP, realizada em 11 de fevereiro de 2015. Disponível em: planejasampa.prefeitura.sp.gov.br. Acesso em: 14 out. 2015. Recuperado em 14 de outubro de 2015, de planejasampa.prefeitura.sp.gov.br

São Paulo (Prefeitura de). SEMPLA (2015b). Ata da 7ª reunião ordinária do CPOP, realizada em 28 de abril de 2015. Recuperado em 14 de outubro de 2015, de planejasampa.prefeitura.sp.gov.br

Souza, C (2001). Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em perspectiva*, 15(4), 84-97.

Souza, F. J. B., & Silva, S. A. M. (2017). Orçamento Participativo: mais qualidade da democracia? *Organizações & Sociedade*, 24(81), 195-215

Spink, P. K. (2003). Pesquisa de campo em psicologia social: uma perspectiva pós-construcionista. *Psicologia & Sociedade*, 15(2), 18-42.

Spink, P. K (2008). O pesquisador conversador no cotidiano. *Psicologia & Sociedade*, 20(spe), 70-77.

Stake, R (2008). Qualitative case studies *In: Denzin, N., & Lincoln, Y. (Orgs.). Strategies of Qualitative Inquiry*. California: Sage Publications.

Szwack, J. (2012) Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia *In: Souto, A. L. S., Paz, R. (orgs.) Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Instituto Pólis (Publicações Pólis, 52)

Tatagiba, L. (2007). O papel do CMDCA na política de atendimento à criança e ao adolescente em São Paulo. Série “Observatório dos Direitos do Cidadão”: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo. São Paulo: Instituto Pólis, 28.