

---

## **Participação na cidade de São Paulo no período de 2001 a 2016: do orçamento participativo ao programa de metas**

### **Participation in São Paulo city during 2001 to 2016: from participatory budget to performance reporting program**

Pedro de Lima Marin

Fundação Getúlio Vargas

E-mail: [pedromarin@outlook.com](mailto:pedromarin@outlook.com)

Ana W. Guerrini

Doutora em Sociedade da Informação e Conhecimento pela Universidade Aberta da Catalunha

E-mail: [ana.guerrini@gmail.com](mailto:ana.guerrini@gmail.com)

**Resumo:** Este artigo discute as experiências de participação popular no município de São Paulo, notadamente a implementação do Orçamento Participativo na gestão Marta Suplicy (2001-2004) e o Programa de Metas na segunda gestão Gilberto Kassab (2008-2012), à luz da evolução dos conceitos de *accountability* e participação na teoria democrática. Argumenta-se que a experiência do Programa de Metas está alinhada a uma visão superada de *accountability* no setor público, indicando que o modelo de participação na Prefeitura Municipal de São Paulo parece caminhar na contramão da elaboração teórica sobre o tema.

**Palavras-chave:** gestão pública; participação; accountability; gestão municipal; orçamento participativo

**Abstract:** This article discusses the experiences of civic engagement in the municipality of São Paulo in contrast to the evolution of the concepts of accountability and engagement in democratic theory. We analyse the implementation of Participatory Budgeting in the administration of mayor Marta Suplicy (2001-2004) and the ‘Performance Reporting Program’ in the second term of mayor Gilberto Kassab (2008-2012). We argue that the recent experience of the ‘Performance Reporting Program’ resonates with a dated vision of the concept of accountability in the public sector, indicating that the model of civic engagement in the municipality of Sao Paulo seems to run opposite to the theoretical advancements in the field.

**Keywords:** public management; participation; accountability; municipal management; participatory budget

## **1. Introdução**

Nas últimas décadas, o Brasil tem experimentado com diversos mecanismos de participação cidadã na definição, monitoramento e fiscalização das políticas públicas nos três níveis da federação. Estas experiências podem ser interpretadas como frutos singulares do complexo processo de redemocratização do país, após mais de 20 anos de ditadura militar. A abertura democrática criou o espaço para que a linguagem de resistência à ditadura, composta por conceitos como “participação popular”, “democracia direta” e “democracia radical”, ganhasse concretude na forma de arranjos institucionais que viriam a garantir novas formas de interlocução entre Estado e sociedade.

A velocidade com que esses arranjos foram implementados e sua abundância fazem com que o Brasil seja um caso sem paralelo internacional, a ponto de Lavallo (2012) qualificar o cenário atual como “pós-participativo”, sugerindo que no país o conceito de participação já foi colocado em prática, antecipando-se ao desenvolvimento da literatura internacional.

Paralelamente ao vertiginoso desenvolvimento dos novos arranjos participativos, a descentralização política e administrativa constituía outra trincheira na luta para a democratização do Estado no Brasil. A descentralização, ao diminuir a importância relativa do Governo Federal e conferir aos Estados e Municípios a capacidade de atuar como estruturas de freios e contrapesos ao poder central, era vista como uma alternativa ao centralismo autoritário que caracterizou o período militar.

Assim, os conceitos de participação e de descentralização eram parte de uma mesma gramática de resistência democrática: durante os “anos de chumbo”, eram usados pelos atores que lutaram contra o autoritarismo nos livros e nas ruas. Durante a transição democrática, esses conceitos balizaram a tentativa de construção de novas instituições que contribuíssem para consolidar um regime democrático sólido e resiliente, que fosse capaz de resistir a novas empreitadas autoritárias. Consagrados na Constituição de 1988 como membros da federação brasileira, os municípios conquistaram autonomia e responsabilidades até então inéditas.

Não surpreende, portanto, que o município despontasse como o principal lócus de inovação institucional no que se refere à implantação de novos espaços e instrumentos participativos. Conselhos de políticas públicas, como saúde e assistência social, orçamento participativo, conferências temáticas e planos diretores são os instrumentos de participação frequentemente mencionados pela literatura – todos eles, com exceção das conferências temáticas, nascidos no nível municipal.

Mais recentemente, um novo instrumento de participação surgiu, mais uma vez no nível municipal, sem gerar muito alarde. Em 2008, a partir da demanda de setores organizados da sociedade civil, passou a vigorar uma alteração na Lei Orgânica da cidade de São Paulo que obriga o prefeito eleito a apresentar seu “programa de metas” quadrienal, contendo os principais resultados que o prefeito espera obter ao final de seu mandato, com base em sua plataforma de campanha. As metas estabelecidas devem ser debatidas publicamente, por meio de audiências públicas e seu andamento deve ser divulgado semestralmente.

Com este instrumento, os atores que propuseram a “Lei das Metas” esperam facilitar o controle dos governantes pelos cidadãos, que poderão avaliar mais facilmente o desempenho do governante, cobrando-o pela realização de suas promessas de campanha.

Assim como ocorreu com outros instrumentos, como o orçamento participativo, a “Lei de Metas” vem se espalhando pelos municípios do país. Em 2016, 38 municípios já haviam promulgado sua versão do Programa de Metas (Rede Nossa São Paulo, 2016). Há ainda uma proposta de emenda à Constituição Federal (PEC 11/2011), defendida pelos mesmos atores que pressionaram pela implementação do Programa em São Paulo, que pretende tornar o Programa de Metas obrigatório para todos os municípios do país.

O Programa de Metas traz consigo algumas questões de relevância para o debate teórico sobre a questão da participação e sua relação com a representação. À primeira vista, parecemos estar diante de uma tentativa de dar maior operabilidade àquilo que Przeworski, Stokes e Manin (1999) chamaram de *mandate representation* (representação frente à plataforma de governo),

convocando o mandatário a responsabilizar-se pela implementação das promessas feitas em campanha.

No entanto, a obrigatoriedade de debater publicamente as metas no início de seu mandato e reportar resultados a cada seis meses evoca a recente trajetória de ressignificação do conceito de *accountability* na teoria democrática e na literatura sobre Administração Pública. Não mais restrito aos momentos de autorização eleitoral, a *accountability* passa a ser usada para descrever processos contínuos e ininterruptos de responsabilização política (Abrucio & Loureiro, 2004), aproximando-se do conceito de “controle social” do Poder Público.

À luz destes desenvolvimentos teóricos recentes, este artigo tem por objetivo analisar a trajetória de implementação dos instrumentos e espaços participativos na cidade de São Paulo, buscando conceituar e problematizar os desenvolvimentos recentes.

## **2. A trajetória da participação na teoria democrática contemporânea**

No passado, a ideia de “participação” constituía um dos polos no debate normativo sobre modelos de democracia. Os críticos ao modelo liberal de democracia, calcado na representação, apresentavam a democracia direta como alternativa normativamente superior.

Com a progressiva implementação de diversos espaços participativos, no Brasil e no mundo, a literatura tem rompido com esta polarização (Lavalle e Vera, 2011). O registro das análises sobre participação tem migrado: não mais se trata de defender um modelo alternativo de democracia, mas sim de compreender a natureza e o funcionamento destas inovações institucionais, buscando compreender de que forma elas poderiam suprir os “déficits democráticos” do modelo representativo sem incorrer em novos tipos de déficit (Warren, 2009).

Esforços teóricos são dispendidos no sentido de compreender os novos mecanismos de representação extra-parlamentar (Warren, 2009). Surge a preocupação com a compreensão dos mecanismos que conferem autorização e legitimidade aos atores que participam desses espaços. O *accountability* deixa de ser compreendido a partir do registro dos modelos tipo “agente-

principal”, que identificam o *accountability* com o processo eleitoral e os mecanismos formais de controle procedimental, em que órgãos de controle formalmente constituídos podem convocar o governo a prestar contas de seus atos sob pena de aplicação de sanções (Franzese e Pedroti, 2005).

O *accountability* passa a ser visto como um processo de “responsabilização ininterrupta do Poder Público” (Abrucio e Loureiro, 2004). Instâncias participativas são incorporadas pelo conceito, como componentes de controle institucional durante o mandato.

A literatura passa a abordar a necessidade de compreender como funciona a “responsabilização ininterrupta” e o papel da transparência nesse processo, à medida e que governos no mundo todo estão cada vez mais empenhados em fornecer informações, relatórios e dados sobre sua atuação, não obstante ou poucos indícios de que o cidadão comum faça uso efetivo dessas informações para controlar o governo (Pollitt, 2006).

Muito embora o conceito de transparência passe a estar bastante identificado com o *accountability*, há estudos que questionam os próprios limites da transparência como substrato normativo para a responsabilização dos governantes na sociedade contemporânea. A defesa da transparência frequentemente ignora questões de ordem cognitiva associadas à capacidade de assimilação dessas informações por parte do cidadão. A informação “publicizada” frequentemente carrega o conteúdo de decisões políticas tomadas de acordo com contextos nem sempre compreendidos pelos cidadãos. Sem essa compreensão, a transparência pode fomentar o uso instrumental da informação e uma política excessivamente calcada na reputação de indivíduos, a chamada política do escândalo. (Filgueiras, 2011)

Além disso, o modelo “agente-principal” que é frequentemente usado para justificar a adoção de maior transparência, segundo o qual a transparência pode reduzir a assimetria de informação na relação entre o principal e seu agente, não dá conta da complexidade dos processos de justificação de escolhas e políticas realizadas na esfera pública (Filgueiras, 2011).

Por esses motivos, o conceito de transparência mostra-se insuficiente como substrato normativo para um *accountability* preocupado com o aprofundamento da democracia e com a

primazia de uma razão pública na definição das políticas de Estado. A divulgação de quantidades cada vez maiores de informação é essencial, mas insuficiente para garantir a responsabilização ininterrupta do Poder Público frente à sociedade. O desenho de instituições participativas que visem a suprir déficits democráticos do governo representativo deve fomentar não apenas disponibilização de informações sobre o desempenho do governo, mas também a assimilação do significado dessas informações pelos cidadãos.

Torna-se necessário compreender a produção da informação e sua divulgação como produtos de processos políticos complexos, que envolvem uma sequência de tomadas de decisão em diferentes níveis do aparato administrativo governamental. Chefes do executivo, ministros, secretários, parlamentares, órgãos de controle, burocratas e espaços participativos têm, dependendo da política pública em pauta, diferentes papéis na formulação e implementação de políticas.

A informação sobre essas políticas, seus objetivos e resultados, frequentemente assume a forma de relatórios, estatísticas, indicadores e, principalmente, discursos. Os espaços de decisão sobre o caráter da informação a ser divulgada e sua forma também podem ser compreendidos como arenas políticas que contam com regras e significados próprios e com o envolvimento de uma multiplicidade de atores. Estes atores amargarão perdas ou obterão ganhos ao se optar pela divulgação de determinadas informações em determinados formatos (Johnsen, 2004).

Só é possível romper com a política do escândalo se os líderes políticos forem capazes de justificar suas decisões com base nesses processos e se essas explicações forem compreensíveis pelos cidadãos. Assim, um conceito de transparência que pretenda oferecer alicerce normativo para um *accountability* efetivamente democrático não pode restringir-se à mera publicização de informações sobre o estado das coisas na esfera pública. É preciso que os próprios processos de tomada de decisão e de produção das informações sejam objeto de publicização e que as informações sobre o desempenho do governo nas diversas áreas de políticas públicas possam ser compreendidas à luz do contexto político e administrativo que deu origem a elas.

É neste ponto que a ideia de transparência se encontra com a questão do desenho e implementação de instrumentos e espaços de participação. Não é de hoje que se atribui aos espaços participativos a função pedagógica de “formar” cidadãos que sejam capazes de compreender o aparato institucional do Estado e os processos políticos e técnicos que emolduram a tomada de decisões na esfera pública (Avritzer, 2007).

A literatura traz diversos relatos sobre experiências exitosas em que cidadãos são convidados conhecer os meandros do processo de decisão, como as experiências de Orçamento Participativo e conselhos temáticos (Avritzer, 2007). Além disso, há interessantes relatos de experiências em que os cidadãos são convocados a ajudar a definir o formato em que as informações sobre o desempenho do governo serão divulgadas. É o caso da experiência de Juruti, no estado do Pará, em que as comunidades afetadas pela instalação de uma grande usina de refinamento de alumínio foram convidadas a construir de forma participativa indicadores das mais diversas áreas de política pública que fossem compreensíveis a partir de sua própria vivência (Fundação Getúlio Vargas, 2009).

Vimos, portanto, que a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão e de formatação das informações que serão divulgadas, implica em uma transparência não só de resultados, mas também dos processos políticos e técnicos que produzem as informações.

Se entendermos que a transparência processual e o maior acesso dos cidadãos às arenas técnicas e políticas de tomada de decisões são condições necessárias para que o conceito de *accountability* possa fornecer respostas aos alardeados déficits democráticos dos governos representativos, passamos a compreender a importância dos espaços participativos neste contexto.

Olhar para os espaços participativos a partir do prisma das teorias do *accountability*, e não mais a partir de uma proposta alternativa de modelo de democracia calcada na crítica à representação, implica renunciar, ou ao menos revisitar, uma parte da carga normativa associada historicamente ao ideário da participação. Nos modelos deliberativos de democracia, a participação era considerada o principal instrumento de autodeterminação e igualdade política,

capaz de combater o individualismo e fomentar a compreensão da coisa pública, aumentar o sentido de pertencimento do cidadão, entre outros (Lavalle e Vera, 2011).

As preocupações da literatura contemporânea sobre espaços participativos como instrumentos de *accountability* dos governos representativos são mais mundanas e visam fornecer subsídios teóricos para a compreensão do cotidiano da participação.

Esses espaços passam a ser vistos como arenas políticas, palco de disputas entre diversos atores que empregam estratégias variadas na busca por dividendos políticos. Questões caras à teoria democrática, como legitimidade, autorização e qualidade de representação, deixaram de estar restritas aos limites do governo representativo e passaram a orientar análises teóricas dos espaços participativos (Warren, 2009; Lavalle e Vera, 2011). Por fim, uma vertente da literatura se preocupa com o desenho de instituições participativas e suas implicações para a própria participação e para o *accountability* (Avritzer, 2008; Warren, 2009).

A última vertente está preocupada com a construção de instituições participativas que efetivamente supram os déficits democráticos dos governos representativos. Para alguns autores desta vertente, como Warren (2009), apostar na participação do “cidadão médio” pode ser um caminho frustrante em uma era em que há inúmeros atrativos disputando o tempo dos indivíduos. Por esse motivo, a maioria dos cidadãos prefere fazer uso de recursos políticos de custo mais baixo, notadamente o voto. O segundo recurso de custo baixo empregado pelos cidadãos e a sua associação com “proxies” políticos, como associações de bairro, movimentos sociais, ONGs, que passam a atuar em nome do indivíduo e que podem alertá-lo caso seu engajamento em alguma questão específica se faça necessário.

A associação entre participação e a presença de tecidos associativos na sociedade também é feita por outros autores. Avritzer (2008) relaciona o sucesso ou fracasso de experiências de orçamento participativo, entre outros fatores, à presença ou não de um tecido associativista prévio. De modo geral, as experiências participativas no Brasil, por estarem vinculadas historicamente ao desenvolvimento de movimentos sociais, associações religiosas e de bairro, têm como protagonistas atores que poderiam ser caracterizados como proxies políticos.



Sem adentrar o ainda embrionário debate sobre a construção da legitimidade desses atores, esta característica dos espaços participativos pode trazer consigo seus próprios déficits democráticos: alienação, baixa representatividade da população em geral, favorecimento de interesses altamente organizados, o fenômeno descrito como “NIMBY”<sup>1</sup> (Warren, 2009), captura dos espaços por interesses partidários, entre outros.

Neste contexto, desenhar instituições participativas que consigam envolver não apenas os atores organizados e que garantam uma representatividade maior da população pode significar o rompimento com algumas tradições dos processos participativos no Brasil. Uma destas tradições é o que Warren (Warren, 2009) denominou como “auto-seleção”, ou seja, o fato de que a própria população seleciona quem participa ou deixa de participar.

A auto-seleção surgiu como elemento natural dos processos de participação no Brasil, visto que estes tinham um viés claro de inclusão no processo político de atores anteriormente marginalizados, em especial movimentos sociais e de bairros nascidos nas periferias das grandes cidades. Os espaços participativos foram criados, portanto, como uma via de entrada para grupos subrepresentados no processo político.

Neste processo, cria-se uma dinâmica em que a mobilização para ocupação dos espaços participativos torna-se fundamental como estratégia para a conquista de vitórias no campo político. Se os espaços participativos são utilizados para arbitrar conflitos distributivos, como no caso do orçamento participativo, a capacidade de mobilização social pode suplantar outros critérios mais justos como parâmetros para a definição de políticas públicas. Em outras palavras, a capacidade de determinados interesses de se fazerem representar nesses espaços pode levar a decisões de alocação de recursos menos igualitárias do que se esses espaços não existissem. Uma alternativa a este desenho seria o emprego, em determinados casos, de seleções aleatórias, que podem ser mais representativas do universo da população.

Outro caminho para aumentar a representatividade dos espaços participativos é buscar reduzir os custos para a participação, de forma a torna-la mais atrativa para o maior número

---

<sup>1</sup> O acrônimo “NIMBY” refere-se à expressão em inglês “not in my backyard”. Designa a oposição de atores localizados a projetos que podem trazer danos ao entorno, mas que são benéficos para a população como um todo.

possível de atores. Neste campo, as possibilidades trazidas pelos avanços tecnológicos recentes são notáveis.

A e-Participação pode ser definida, de forma ampla, como o uso de tecnologias de informação e comunicação para ampliar e aprofundar a participação política dos cidadãos, permitindo se conectarem uns com os outros e com seus representantes eleitos, governos, organizações políticas, organizações da sociedade civil e até mesmo com a mídia, sem os limites de tempo, espaço e outros impedimentos físicos (Hacker e Van Dijk, 2001; Clift, 2003; Macintosh, 2004). Por um lado, formas de interação assíncrona e sem limites espaciais podem reduzir os custos de processos participativos tanto para a administração pública quanto para o cidadão, principalmente em grandes cidades - permitem que órgãos governamentais reúnam as partes interessadas, conduzam encontros e conversas e apresentem relatórios transparentes e legitimados em poucas sessões online, em vez de terem que passar por longos processos de audiências públicas e envolver inúmeros facilitadores para anotar, compilar e elaborar publicações; já para cidadãos, ferramentas online permitem a participação do conforto de seus lares e no momento que lhes conviver, sem terem que arcar com os custos de deslocamento e tempo de trabalho (Aalto-Matturi, 2005; Chadwick, 2006).

Assim, ainda que alguns estudiosos argumentem que os custos menores para os participantes são repassados para os órgãos governamentais - que precisam armazenar, processar e responder um número maior de dados e informações -, ao potencialmente aumentar o universo de participantes, a adoção de mecanismos digitais deve ser visto mais como uma forma de ampliar e aprofundar a participação dos cidadãos nos processos de proposição, planejamento e monitoramento de políticas públicas do que de aumento de eficiência no setor público.

É neste terreno que o programa de metas surge como potencial instrumento de participação de baixo custo, possibilitando ao cidadão não apenas atribuir responsabilidade ao mandatário pelo sucesso ou fracasso das política, mas também ter um ponto de partida interessante para um maior engajamento com o governo. Neste sentido, pode constituir um interessante complemento aos mecanismos de participação já consagrados, conforme veremos adiante.

### 3. Participação em São Paulo: uma trajetória anacrônica?

A experiência dos espaços participativos na cidade de São Paulo é marcada por rupturas ocasionadas pela alternância de partidos políticos com visões bastante polarizadas sobre o tema.

O orçamento participativo foi implementado no período de 2001 a 2004, na gestão da prefeita Marta Suplicy, do Partido dos Trabalhadores (PT). A partir de 2005, com a eleição de José Serra, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o orçamento participativo (OP) foi interrompido, pois era visto como um espaço ocupado majoritariamente por grupos ligados ao PT e, portanto, opostos à nova gestão.

A escassa literatura existente sobre o OP em São Paulo permite assumir que a experiência não foi tão exitosa como a de Porto Alegre, principal referência nos estudos sobre o tema. A falta de envolvimento político do gabinete da prefeita (Dias, 2006; Avritzer, 2008) e a não cooperação de secretarias importantes, que decidiram implementar suas próprias prioridades em detrimento daquelas estabelecidas pelo OP (Dias, 2006) são alguns dos principais elementos desse diagnóstico.

Não obstante as dificuldades na operacionalização do OP em São Paulo e as críticas mais abrangentes que se possa fazer aos processos participativos de auto seleção, é possível argumentar que o orçamento participativo constituiu, também nesta cidade, um mecanismo bastante relevante de *accountability* na concepção contemporânea do termo. Muito embora não tenha se constituído, como em Porto Alegre, como uma política de governo com participação ativa do gabinete da prefeita e envolvimento mais orgânico das secretarias municipais, o orçamento participativo possibilitou aos atores acesso, ainda que limitado, às arenas de tomada de decisão. Mesmo quando a Secretaria de Saúde decidiu desconsiderar as prioridades elencadas pelo OP na implantação de seus programas, esta decisão foi seguida de uma carta aos conselheiros do OP, informando as razões técnicas e políticas que levaram a esta decisão (Dias, 2006).

Desta forma, não obstante os desafios a serem enfrentados e os novos questionamentos gerados pelas formas extraparlamentares de representação, o OP parece representar a vanguarda

na construção de espaços participativos alinhados aos novos alcances adquiridos pelo conceito de *accountability* na teoria democrática. Isso não se deve, necessariamente, ao seu caráter deliberativo, muito embora ele possa ser considerado importante para conferir atratividade política a esse espaço. O que confere ao OP seu caráter democratizante é sua capacidade de promover um diálogo institucional, e não personalizado na figura do governante, sobre os dados, contextos e limites que condicionam a tomada de decisões e a implementação de políticas na esfera pública. A questão orçamentária é apenas a porta de entrada: a partir dela se evidenciam os enormes desafios institucionais que condicionam o ato de governar.

Importante ressaltar que esse diálogo se dá de forma contínua, e não apenas em conformidade com o calendário eleitoral, como preconiza o modelo formalista de *accountability* associado à *mandate representation*, no qual o papel do cidadão é reduzido a avaliar o desempenho do governante de acordo com sua capacidade de implementar sua plataforma de campanha. Na nova visão de *accountability*, a premiação ou sanção do governante eleito de acordo com seu desempenho perde centralidade em prol de mecanismos menos personalistas e mais institucionalizados de supervisão do Estado por atores oriundos da sociedade civil.

Neste cenário, pode ser surpreendente constatar que, com a revogação do orçamento participativo e a implantação do programa de metas em 2008, a trajetória da participação na cidade de São Paulo parece ter avançado no sentido contrário aos desenvolvimentos teóricos.

A criação do Programa de Metas da Cidade de São Paulo se insere no âmbito de uma intensa movimentação da sociedade civil organizada, capitaneada pelo movimento Rede Nossa São Paulo, que pressionou pela introdução de mecanismos legais que forçassem o chefe do Poder Executivo a elaborar um plano de gestão para seu mandato, dando ampla publicidade às metas estabelecidas e comprometendo-se com sua execução.

Movida por esta pressão originária da sociedade civil, a Câmara Municipal de São Paulo aprovou, em 26/02/08, a Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município. Esta emenda dispõe que o prefeito eleito deve apresentar o Programa de Metas de sua gestão, até 90 dias após sua posse, através de audiências públicas. Este Programa deve ter suas ações baseadas no plano de governo

apresentado pelo candidato a prefeito durante as eleições. O governo deve prestar contas sobre o andamento das metas com periodicidade mínima semestral. Percebe-se que a proposta da Rede Nossa São Paulo estava orientada por uma visão do processo democrático que evoca o *mandate representation* descrito por Przeworski *et al.* (1999) em que o *accountability* democrático é identificado com o processo formal de renovação da autorização nas eleições.

Assim, é possível argumentar que a trajetória da cidade de São Paulo se deu no sentido inverso ao da literatura sobre *accountability*. Enquanto os estudos sobre *accountability* na ciência política se distanciaram de uma visão formalista baseada em modelagens do tipo “agente-principal” (Filgueiras, 2011; Lavalle e Vera, 2011), a cidade impõe ao Poder Executivo mecanismos de supervisão baseados em visões normativas sobre a democracia com foco personalista, superadas do ponto de vista analítico. Gilberto Kassab (PSD), em 2008, foi o primeiro prefeito eleito a criar um programa de metas, batizado de Agenda 2012.

Apresentado à sociedade em março de 2009, seu programa de metas previa 223 metas organizadas em torno de cinco eixos estruturantes: Cidade de Direitos, Cidade Sustentável, Cidade Criativa, Cidade de Oportunidades e Cidade Eficiente. A gestão Kassab implementou ainda um sistema online ([www.agenda2012.com.br](http://www.agenda2012.com.br), já fora do ar), onde era possível acompanhar cada etapa do andamento das metas, com atualização mensal, permitindo aos cidadãos interessados conhecer e acompanhar as várias etapas que devem ser vencidas pelo Poder Público para a construção de novos equipamentos ou a prestação de novos serviços. A Ilustração 1, abaixo, demonstra como o avanço das metas era representado no referido sistema online, por meio do exemplo da meta nº 78 (implantar 2 centros de capacitação para cooperados de reciclagem de lixo):

### Ilustração 1. Exibição do andamento de uma meta no portal Agenda 2012

Cidade Sustentável Fechar

78 2 centros de capacitação para cooperados de reciclagem de lixo Selecione aqui outra meta

Implantar 2 centros de capacitação para cooperados de reciclagem de lixo.  
 Secretaria responsável: Serviços.  
 Locais: 1 definido(s) e 1 a definir.  
 Meta concluída: Centro de capacitação em funcionamento.  
 Dados atualizados até: julho de 2011.

	LEVANTAMENTO DE DADOS / CADASTRO:	DEFINIÇÃO DA REGIÃO:	DEFINIÇÃO DO IMÓVEL:	DESAPROPRIAÇÃO / DISPONIBILIZAÇÃO DO IMÓVEL:	DEFINIÇÃO DE PARCEIRO:	PROJETO:	EDITAL:	LICITAÇÃO:	CONTRATAÇÃO:	OBRAS:	INFRAESTRUTURA:	COMPRA DE EQUIPAMENTOS:	SELEÇÃO DE PESSOAL:	OPERAÇÃO:	META ATINGIDA
<b>SUBPREF. BUTANTÃ</b>															
DISTRITO RAPOSO TAVARES															
Centro de Capacitação Raposo Tavares - Rua Telmo Coelho Filho s/nº x R. Nella Murari Rosa, 40	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	→					dez-12
<b>SUBPREF. TERRITÓRIO A DEFINIR</b>															
DISTRITO TERRITÓRIO A DEFINIR															
Centro de Capacitação 02 - a definir	→														dez-12

Fonte: São Paulo (2011) apud Freitas et. al (2011).

Esta inovadora ferramenta, que poderia ter servido de base para fomentar diálogos sobre as capacidades e limites institucionais da prefeitura, não conseguiu cumprir satisfatoriamente este papel. A mídia, incorporando a visão *mandate representation*, passou a usar o instrumento como fonte constante de más notícias sobre a administração. Há indícios de que a prefeitura teria, em resposta, passado a maquiar os resultados no site, adicionando etapas já vencidas que indicavam falsos avanços no cumprimento das metas, o que por sua vez gerava novas críticas por parte da imprensa e da sociedade civil (Marin, 2016). Propostas de mudanças nas metas eram interpretadas pela imprensa como tentativas do prefeito de se esquivar dos compromissos assumidos, mesmo quando essas mudanças faziam sentido do ponto de vista do mérito e da exequibilidade das políticas.

Visando a evitar esse tipo de crítica, criou-se na prefeitura um clima de que as metas deveriam ser cumpridas a qualquer custo, levando a situações como a inauguração de equipamentos apenas para serem fechados no dia seguinte e a implementação acrítica de programas mal concebidos (Freitas *et al.*, 2011; Marin, 2016), em um lamentável ciclo que só fomentava a incompreensão sobre os reais debates sobre o mérito e exequibilidade das políticas propostas.

A visão notadamente anti-participativa do prefeito Kassab pode ter sido determinante para que o programa de metas de sua gestão não tenha sido capaz de promover espaços de debate sobre os estrangimentos institucionais e políticos que retardavam o avanço ou pediam mudanças nas metas estabelecidas. Embora a emenda à Lei Orgânica que criou o programa de metas tenha estabelecido a obrigatoriedade da realização de audiências públicas para informar a população das metas escolhidas pelo prefeito, depoimentos de gestores públicos indicam que essas audiências eram espaços pouco frequentados e que as falas dos munícipes não eram realmente levadas em conta pela administração municipal.

Embora haja pouco que se possa fazer para evitar o uso estratégico das más notícias pela imprensa (Johnsen, 2012), a articulação das estratégias de monitoramento público do programa de metas com outros instrumentos de participação poderia ter sido uma estratégia para promover um diálogo mais positivo sobre as dificuldades enfrentadas para implementação das metas.

Muito embora a implementação do portal online de monitoramento das metas represente um avanço interessante no sentido do uso da tecnologia para fomentar a participação de um maior número de atores, as crescentes pressões e o foco nas más notícias fez que o portal fosse progressivamente relegado ao esquecimento por parte da gestão municipal. Não houve uma política de comunicação que incentivasse a população a utilizá-lo. Tampouco avançou-se no sentido de criar possibilidades de interação para além da consulta de informações sobre o

andamento das metas, ficando seu papel restrito ao acompanhamento do desempenho de seu mandato em termos do atingimento ou não das metas<sup>2</sup>.

No entanto, há aspectos do programa de metas enquanto instrumento de participação que podem ser explorados no sentido de superar a visão meramente formalista de *accountability*. É o que demonstrou a segunda experiência do programa de metas, capitaneada pelo prefeito Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores, no período 2013-2016.

Durante a gestão Haddad, o programa de metas serviu como base para a criação de novos instrumentos de participação no planejamento e orçamento da cidade, que foram agregados sob a alcunha de “Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento” (Marcondes e Canato, 2015; Marin, 2016).

A proposta inicial do Programa de Metas de Haddad, apresentada em março de 2013, possuía um total de 100 metas distribuídas em 20 objetivos. Durante o mês de abril, foram realizadas audiências públicas em todas as subprefeituras da cidade, onde foram coletadas mais de 9 mil sugestões. A tabulação e incorporação dessas sugestões levou a prefeitura a apresentar em agosto do mesmo ano a versão final participativa do Programa de Metas 2013-2016, com 123 metas organizadas em 20 objetivos. Considerando metas que foram descartadas pela prefeitura, um total de 28 novas metas foram incorporadas ao programa a partir das demandas apresentadas em audiências públicas (Marcondes e Canato, 2015).

No início de 2014, foi criado o Conselho Participativo de Planejamento e Orçamento (CPOP) que contava com a participação 106 membros indicados em sua maioria pelos Conselhos Participativos das Subprefeituras e pelos conselhos temáticos de políticas públicas, como saúde e assistência social. Era responsabilidade do CPOP coordenar anualmente o Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento, que incluía atividades como: formação para conselheiros sobre planejamento e orçamento, monitoramento participativo das metas, definição de projetos

---

<sup>2</sup> De acordo com o Portal Agenda 2012, Kassab teria cumprido 81% do programa de metas. O número é questionado pela imprensa, uma vez que também considera o avanço de etapas em metas não cumpridas, e não apenas o número de metas efetivamente atingidas.



prioritários de cada subprefeitura para compor a lei orçamentária anual, entre outras<sup>3</sup>. Assim, fica clara a inspiração oriunda das experiências anteriores de orçamento participativo no desenho dessas novas instituições participativas.

Graças à atuação do CPOP e ao Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento, as metas definidas no programa de metas não foram apenas objeto de monitoramento de um sistema online, como no caso do programa de metas anterior, mas também de um ciclo anual de definição e monitoramento de prioridades envolvendo diretamente a população interessada, através das audiências públicas, e também seus representantes indicados.

## **Conclusões**

Muito embora o conceito de *accountability* tenha ganhado abrangência e adquirido novos contornos na teoria democrática, a visão sobre o processo democrático de atores relevantes e com capacidade de influenciar o debate público parece não ter avançado no mesmo compasso, levando à implementação recente, na cidade de São Paulo, de estratégias participativas calcadas no conceito de *mandate representation*.

No entanto, a experiência recente do governo Haddad demonstra que embora o programa de metas tenha sido pensado como uma estratégia de fortalecer o *accountability* formal, calcado no calendário eleitoral e na avaliação do desempenho do prefeito, sua implementação pode ser acompanhada do fortalecimento de formas inovadoras de interação com a sociedade que claramente ultrapassam sua intenção inicial. Conciliar este novo instrumento com os espaços tradicionais de participação na cidade e enfrentar o desafio de torna-lo um instrumento efetivo para o diálogo e construção da razão pública é um desafio para as administrações vindouras.

Em março de 2017, o novo prefeito de São Paulo, João Dória (PSDB), apresentou a primeira versão de seu programa de metas e deu início a um ciclo de audiências públicas e de consulta online à população. Embora não haja previsão legal para a participação popular na

---

<sup>3</sup> Para um relato detalhado sobre o funcionamento do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento, ver Marcondes e Canato (2015).

definição das metas, a experiência anterior, a pressão da Rede Nossa São Paulo e a cobrança da sociedade fizeram com que a etapa participativa fosse praticamente incorporada como uma obrigação do prefeito eleito. Resta saber se a nova gestão manterá as demais instâncias criadas ou ainda trará novas inovações. De qualquer maneira, o programa de metas se mostra como uma nova institucionalidade digna de atenção e deve ser acompanhado de perto por parte dos estudiosos da ciência política e da administração pública no Brasil.

### **Referências bibliográficas**

Aalto-Matturi, S. (2005). The Internet: The New Workers' Hall The Internet And New Opportunities For The Finnish Trade Union Movement. *Working USA*, 8(4), 469–481. doi 10.1111/j.1743-4580.2005.00030.x.

Abrucio, F. L., & Loureiro, M. R. (2004). Finanças públicas, democracia e accountability. In: Aevate, P. R., & Biderman C. (Ed.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus.

Avritzer, L. (2007). *O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*. Material preparado para o curso “Os Orçamentos Participativos na Europa: uma apresentação não convencional”. Coimbra, Portugal. Disponível em: [https://www.ces.uc.pt/curso-op/materiais/14\\_leonardo\\_avritzer.pdf](https://www.ces.uc.pt/curso-op/materiais/14_leonardo_avritzer.pdf).

Avritzer, Leonardo. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1), 43-64. <https://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>

Chadwick, A. (2006). *Internet politics : states, citizens, and new communication technologies*. New York, Oxford: Oxford University Press

Clift, S.(2003). *E-Democracy, E-Governance and Public Net-Work*. <http://www.publicus.net/articles/edempublietwork.html>.

Dias, J. M. P. (2006). *O orçamento participativo na cidade de São Paulo - confrontos e enfrentamentos no circuito do poder*. Dissertação de Mestrado (Masters). Programa de estudos pós-graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica - SP, São Paulo.

Filgueiras, Fernando. (2011). Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (84), 65-94. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452011000300004>

Franzese, C.; Pedroti, P. M. (2005). Limites e possibilidades do orçamento participativo: para além da retórica. *Revista de Administração Pública*, 39(2), 207-232, 2005. ISSN 0034-7612. <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6567>

Fundação Getúlio Vargas (2009). *Indicadores de Juruti*. São Paulo: FGV. Disponível em: [http://www.indicadoresjuruti.com.br/\\_downloads/publicacao.pdf](http://www.indicadoresjuruti.com.br/_downloads/publicacao.pdf).

Freitas, J. P. N. S. D., Marin, P.L., Prado, F.V., Zago, M.F. (2011). *Propostas para aceleração de duas metas em atraso da agenda 2012 : Programa de Metas do Município de São Paulo*. Dissertação de Mestrado (Masters). Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

Hacker, K., Van Dijk, J. (2001). *Digital Democracy: Issues of Theory and Practice*. Londres: Sage Publications.

Johnsen, A. (2004). *The politics of performance measurement: what does 25 years of experience tell us about the state of performance measurement in public management?* Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector of the European Group of Public Administration (EGPA) Conference. Ljubljana, Slovenia.

Johnsen, A. (2012). Why does poor performance get so much attention in public policy? *Financial Accountability & Management*, 28(2), 121-142. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0408.2012.00539.x>

Lavalle, A. G. (2012). Na pátria da democracia “pós-participativa” (entrevista). *Le Monde Diplomatique Brasil*. <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1213>. Acesso em: 29/03/2014.

Lavalle, A. G.; Vera, E. I. (2011). A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (84), 95-139. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452011000300005>

Macintosh, A. *Characterizing E-Participation in Policy-Making*. (2004). Thirty-Seventh Annual Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS-37), Big Island, Hawaii. January 5 – 8, 2004.

Marin, Pedro de Lima. (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. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo-SP.

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 (orgs.). *PPA 2012 - 2015 : a experiência subnacional de planejamento no Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Rede Nossa São Paulo. (2016). *Cidades que já possuem Programa de Metas*. <http://www.nossasaopaulo.org.br/programa-de-metas/cidades> . Acesso em: 29/12/2016.

Pollitt, C. (2006). Performance Information for Democracy: The Missing Link? *Evaluation*, 12(1), 38-55. <http://evi.sagepub.com/content/12/1/38.abstract>. doi: 10.1177/1356389006064191

Przeworski, A.; Stokes, S. C.; Manin, B. (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Warren, M. E. (2009). Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory. In: Pammet, J. D. A. J. (Ed.). *Activating the Citizen: Dilemmas of Participation in Europe and Canada*, Part I, 17-40. Londres: Palgrave Macmillan UK.