

ORÇAMENTO CIDADÃO E PLANEJAMENTO CLIMÁTICO: Democracia participativa e as estratégias de mitigação e adaptação em São Paulo

Nome: Gustavo Henrique Heluane de Souza

Estudante de mestrado do Programa em Mudanças Sociais e Participações Políticas – ProMuSPP

E-mail: gustavo.heluane@usp.br

RESUMO

A intensificação de eventos climáticos extremos nas últimas décadas, como inundações, ondas de calor, intensificação de precipitações e incêndios, evidencia a urgência da atuação frente à crise climática, exigindo respostas dos entes federativos, inclusive municipal. A cidade de São Paulo se destacou e, em junho de 2009, constituiu a Política Municipal de Mudança do Clima, antecipando-se às normativas estaduais e federais. Em 2021, consolidou um novo Plano de Ação Climático (PlanClima SP), que estabelece estratégias de mitigação, adaptação e alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Nesse contexto, as políticas públicas também são fundamentais na promoção de iniciativas sustentáveis, sendo o orçamento participativo um dos instrumentos capazes de ampliar a participação democrática e direcionar recursos para demandas ambientais. Desde o ano de 2020, o município de São Paulo organiza o Orçamento Cidadão, definindo que, de um lado, os cidadãos possuam voz ativa nas prioridades orçamentárias e, do outro, os governos promovam o engajamento da população nos mais variados temas. Este artigo examina essa interseção, investigando como o Orçamento Cidadão de São Paulo (ciclo 2020–2021) pode articular participação cidadã e planejamento climático, ampliando a legitimidade e a priorização de ações de mitigação e adaptação no nível local.

Palavras-chave: Orçamento Cidadão, planejamento climático, democracia participativa.

ABSTRACT

The intensification of extreme climate events in recent decades, such as floods, heat waves, heavy rainfall, and wildfires, highlights the urgency of action in the face of the climate crisis, requiring responses from all levels of government, including the municipal. The city of São Paulo stood out by establishing, in June 2009, the Municipal Climate Change Policy, anticipating state and federal regulations, and, in 2021, by consolidating a new Climate Action Plan (PlanClima SP), which sets out strategies for mitigation, adaptation, and alignment with the Sustainable Development Goals (SDGs). In this context, public policies are also fundamental to fostering sustainable initiatives, with participatory budgeting being one of the instruments capable of expanding democratic participation and directing resources to environmental demands. Since 2020, the municipality of São Paulo has organized the Citizen Budget, ensuring that, on the one hand, citizens have an active voice in budgetary priorities and, on the other, governments promote public engagement in a wide range of issues. This article examines this intersection, investigating how the Citizen Budget of São Paulo (2020–2021 cycle) can articulate citizen participation and climate planning, strengthening the legitimacy and prioritization of mitigation and adaptation actions at the local level.

Keywords: Participatory budgeting, climate action planning, participatory democracy.

INTRODUÇÃO

A emergência climática não é apenas um desafio circunscrito a esfera ambiental, ela atravessa questões sociais, econômicas e geopolíticas. Da mesma forma, sua complexidade não se restringe a decisões do governo central, mas sim, pela coordenação conjunta em múltiplos níveis, trazendo os estados e municípios como provedores de políticas públicas e, nesse cenário, os municípios são responsáveis por promover políticas que afetam diretamente a vida urbana.

A construção de políticas climáticas eficazes requer não apenas ação estatal, mas também a mobilização de diferentes atores sociais e econômicos. Há a necessidade de consolidar uma agenda climática positiva fora da esfera estatal, envolvendo o setor privado e a sociedade. Os instrumentos de democracia participativa, como referendos, plebiscitos, iniciativas populares, conselhos participativos e, em especial os orçamentos participativos¹ (OP), configuram-se como instrumentos capazes de aproximar as demandas locais e fornecer suporte as metas públicas climáticas.

Desde 2020, o Orçamento Cidadão, em São Paulo, serve como ferramenta de manifestação popular em diversos temas². Se trata de uma plataforma online para estabelecer e aprimorar a participação social na tomada de decisão em relação a parcela de R\$ 320 milhões³ (correspondente a R\$ 10 milhões/subprefeitura) dos recursos orçamentários do município. Quem define a prioridade da execução orçamentária são os munícipes, e após votação e eleição das propostas, estas são encaminhadas via Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) do ano seguinte – o OC é organizado em ciclos bianuais.

Muitas das iniciativas propostas pelos cidadãos têm a intenção de alterar a realidade ambiental a qual o indivíduo está inserido, em outras, é possível notar o caráter indireto e extrair o interesse em contribuir na agenda de preservação ambiental e combate às mudanças climáticas. Nesse contexto, destaca-se que, a partir do decreto nº 60.289, de 3 de junho de 2021, a cidade de São Paulo conta com o Plano de Ação Climático do Município de São Paulo (2020-2050). O PlanClima SP estabelece metas de redução de emissão de gases de efeito estufa para os anos de 2030 e 2050, a perspectiva para São Paulo durante o século e define objetivos específicos de mitigação e adaptação, incluindo a identificação de riscos climáticos locais

O Plano foi elaborado para identificar as ações para o município que apoiem a implementação dos compromissos assumidos pelos governos nacionais no âmbito do Acordo de Paris (2015) e incluir a variável climática em seu processo decisório. Isso significa implementar medidas que levem à neutralidade de emissões até 2050 e transformar os modos

¹ Em 1989, na cidade de Porto Alegre/RS, foi elaborado o orçamento participativo (OP) como forma de estabelecer um mecanismo para aprimorar a participação social na tomada de decisão em relação aos recursos orçamentários do município (DIAS; ENRÍQUEZ; CARDITA; JÚLIO; SERRANO, 2021, p.31).

² O Orçamento Cidadão está estruturado em 15 temas os quais os munícipes podem apresentar suas iniciativas: a) Assistência social; b) Cultura; c) Desenvolvimento econômico e trabalho; d) Direitos humanos e cidadania; e) Educação; f) Esportes e lazer; g) Habitação; h) Meio ambiente; i) Outros temas; j) Saneamento; k) Saúde; l) Segurança alimentar; m) Segurança urbana; n) Transporte e mobilidade; o) Zeladoria urbana e melhorias no bairro.

³ Dois pontos importantes: 1) não havia recurso destinado exclusivamente para o Orçamento Cidadão em 2020, as propostas viáveis e aprovadas dependiam do orçamento de cada secretaria competente, prevendo o orçamento em cada setor correspondente; 2) o orçamento total do município de São Paulo para o ano de 2020 foi de R\$ 68,9 bilhões de reais (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, s.d). Já em 2024, o orçamento total do município foi de R\$ 111,8 bilhões (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2024) - o Orçamento Cidadão correspondeu a 0,29% do orçamento do município em 2024.

atuais de produção e de consumo no município de São Paulo (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2024).

A partir da política pública participativa e do planejamento climático vigente, é possível identificar convergências entre ambos os mecanismos, capazes de atuar conjuntamente no enfrentamento das mudanças climáticas locais e de contribuir para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O orçamento participativo e Orçamento Cidadão podem produzir a compatibilização da democracia participativa e as ações contra as mudanças do clima, colaborando com o êxito dos ODS 11 e 13.

Este artigo tem o objetivo de investigar o papel da participação orçamentária democrática na construção de uma governança climática local mais integrada e alinhada a estratégias de mitigação e adaptação e, para isso, a análise percorrerá a discussão com base nas propostas eleitas do Orçamento Cidadão (OC) de São Paulo em seu primeiro ciclo: ano 2020 e implementação no PLOA de 2021.

A metodologia utilizada neste trabalho baseia-se em uma abordagem exploratória, com foco na análise documental. Foram consultados artigos acadêmicos e relatórios de políticas públicas que demonstram as iniciativas populares referentes ao Orçamento Cidadão referente ao 2020-2021 em São Paulo. Os dados de todos os ciclos do OC estão concentrados na plataforma “Participe Mais”⁴ da prefeitura.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Na obra “Parcerias e Alianças com Organizações não-estatais”, o autor Peter Spink (2001) discute o que são as organizações não-estatais e porque as prefeituras deveriam buscar de cooperação com elas. Embora a parceria entre governos locais e organizações não estatais não seja o foco direto deste artigo, o argumento do autor apresenta pontos relevantes com a presente análise. Ao reunir 3.400 experiências de estados, municípios e governos próprios dos povos indígenas, Spink demonstra que é possível criar serviços que melhoram a qualidade de vida das pessoas e tem um impacto positivo na construção da cidadania.

O objetivo era encorajar os atores estatais a compartilharem as “abordagens que estão usando para resolver questões públicas e responder às necessidades da comunidade” (SPINK, 2001, p. 12). O autor complementa apontando que os municípios “estão cada vez mais ativos na promoção de serviços necessários para a vida diária e a dignidade de seus moradores e comunidades” (SPINK, 2001, p. 13).

Tópicos anteriormente deixados para a área burocrática começam a aparecer e a serem valorizados pela possibilidade que oferecem de mudar a relação com os cidadãos e as organizações da sociedade civil. Planejamento, orçamento participativo, sistemas de informação pública e procedimentos simplificados para a retirada de documentos são cada vez mais frequentes (SPINK, 2001, p. 17).

O orçamento participativo quando percorre de um município ao outro, passa por adequações e transformações e pode ser sugerido por demandas de projeto políticos vigentes. Na cidade de São Paulo, a primeira tentativa de implantação do Orçamento Participativo foi na gestão Luiza Erundina, entretanto, foi no governo de Marta Suplicy (2001 – 2005) que tiveram avanços significativos (VITALE, 2004, p. 9). Em 2020, a prefeitura de São Paulo organizou a primeira edição do Orçamento Cidadão (OC). Adotou-se uma metodologia digital que coleta as contribuições da população e teve início no governo de Bruno Covas (PSDB).

De acordo com Sintomer, Herzberg, Röcke (2008/2011 apud SINTOMER et al, 2012), há uma definição prática de orçamentos participativos que estão baseados em cinco critérios: 1) O orçamento participativo lida com recursos escassos, portanto, a dimensão financeira

⁴ Disponível em: <https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/>

deve ser discutida; 2) O envolvimento no processo tem de ser ao nível de cidade (ou de um departamento descentralizado) com órgãos eleitos e algum poder na administração, o nível de bairro não é suficiente; 3) O processo tem de ter práticas repetidas, apenas um referendo sobre questões financeiras não são exemplos de um orçamento participativo; 4) O processo tem de incluir alguma forma de deliberação pública, no âmbito de encontros específicos ou fóruns. A abertura aos cidadãos das reuniões dos corpos administrativos ou políticos não é um orçamento participativo; 5) A prestação de contas e resultados é essencial.

No que diz respeito ao funcionamento da política pública, o processo do Orçamento Cidadão se estrutura 8 fases: (1) recepção e apoio das propostas; (2) priorização das propostas pelo Conselhos Participativos Municipais; (3) análises de viabilidade; (4) recursos; (5) revisão de recursos; (6) votação popular; (7) devolutiva; (8) monitoramento. O Orçamento Cidadão atende todos os cinco critérios elencados por Sintomer, Herzberg, Röcke e todas as suas etapas são no ambiente digital.

Segundo Modood (apud FRAGA, 2011), o OP aproxima-se da necessidade do estudo das identidades, na medida em que é uma ferramenta cívica a serviço dos governos locais, para capacitar a ação da cidade em prol dos direitos dos cidadãos, da justiça social (FRAGA, 2011) e o OC herda esse mesmo princípio.

No entanto, quando se trata da agenda climática, observa-se um descompasso entre discurso e prática e a agenda climática ainda não mobiliza atores políticos, sobretudo no legislativo. De acordo com Bulkeley e Betsil (2003), foi constatado que, embora, na maioria dos casos, a necessidade de proteger o clima tenha entrado na retórica política, há poucas evidências que sugerem que essa necessidade esteja se tornando institucionalizada nas práticas de tomada de decisão ou que estejam mudando a natureza do desenvolvimento urbano.

A relação entre a urgência do tema “preservação do meio ambiente” e as novas estruturas de políticas públicas globais são de relevância para o estudo no mundo contemporâneo. Dada a importância da agenda, dentro do arcabouço de temas que o orçamento participativo abrange, já se encontra na literatura o termo “*Green Participatory Budgeting*”. Estudos publicados pelo professor Yves Cabannes, da University College London, já utilizam do termo para especificar projetos desenvolvidos por meio do orçamento participativo voltados para a temática de proteção ao meio ambiente e preservação ambiental. Inclui práticas que estão surgindo em diferentes cidades sob vários nomes, como: Orçamento Participativo Mudanças Climáticas, Orçamento Participativo Ambiental e Orçamento Participativo para o Desenvolvimento Sustentável (CABANNES, 2021, p.15 – tradução livre).

Em 2014, Cabannes publicou seu trabalho intitulado “*Contribution of Participatory Budgeting to Provision and Management of Basic Services: Municipal practices and evidence from the field*”. Através de uma pesquisa sobre orçamento participativo realizada em 20 municípios de diversos países, conseguiu identificar que as seguintes categorias de serviços básicos eram selecionadas como prioritárias para os cidadãos: construção de avenidas e pavimentação; gestão hídrica, tratamento de água e iluminação pública (empatados); drenagem de águas pluviais; melhora do transporte público; abastecimento de água potável; coleta de resíduos sólidos. Resultados de pesquisa como este apontados por Cabannes, demonstram que serviços essenciais voltados a melhor qualidade do meio ambiente e para atendimento à população já apareciam como uma grande demanda em 2014. Gestão hídrica, drenagem de águas pluviais, abastecimento de água potável e coleta de resíduos sólidos fazem parte de uma gama de projetos de orçamento participativo.

Retomando ao contexto paulistano, o PlanClima SP, ao ser apresentado em 2021, destacou a importância de estimular a sociedade a refletir sobre os impactos da mudança do clima em suas atividades, a vista de se preparar para as transformações que estão ocorrendo. “O PlanClima SP não é um plano ambiental, embora tenha alguns conteúdos ambientais. É

um plano que procura enxergar como a vida em São Paulo será afetada pela mudança do clima e como a população poderá reagir a isso” (SÃO PAULO, 2021, p.14).

Para a cidade de São Paulo, o PlanClima possui uma visão de que, até 2050, seja uma cidade preparada para responder aos impactos da mudança do clima e ser neutra em carbono, estabelecendo diretrizes para sua ação: identificando ações que respondam tanto à redução de riscos climáticos quanto à redução de emissões de gases de efeito estufa; priorizando e fortalecendo as ações existentes; implementando as ações que valem a pena o investimento, não importando as dimensões das alterações climáticas ou cujos custos são relativamente baixos em vista dos benefícios; mobilizando os diferentes atores internos e externos à Prefeitura de São Paulo para implementação de ações integradas e intersetoriais; e promovendo mobilização metropolitana e regional (SÃO PAULO, 2021).

DESENVOLVIMENTO DO TEMA

Os critérios práticos de Sintomer, Herzberg e Röcke (2008/2011 apud SINTOMER et al, 2012) nos demonstram que o Orçamento Cidadão incorpora elementos que permitem a caracterização dele como uma prática de Orçamento Participativo. O processo conta com o gerenciamento de recursos escassos; ocorre no âmbito da cidade e contempla a participação de órgãos eleitos, como os Conselhos Participativos Municipais; apresenta dinâmica repetida - com ciclos bianuais; inclui deliberação pública em ambiente virtual, com votação e devolutivas por parte do poder público municipal; e assegura a transparência e preservação de contas que são publicadas no site “Participe Mais” da prefeitura de São Paulo.

Em cidades como São Paulo, a dinâmica envolve a divisão do território em regiões administrativas: as subprefeituras, onde são realizadas assembleias regionais para debater os problemas locais. Desde a primeira edição, o Orçamento Cidadão sistematiza as propostas da população e subdivide por subprefeitura e temas. Esse desenho institucional coloca projetos em disputa e permite identificar, de forma comparativa, quais são os temas mais sensíveis em cada região do município.

Essa organização territorial e temática assume ainda mais relevância diante da heterogeneidade das condições climáticas e socioambientais dentro da própria cidade. O aquecimento global não é simétrico nem homogêneo, e, assim como países diferentes enfrentam vulnerabilidades distintas, diferentes áreas de uma mesma cidade também apresentam graus variados de exposição a riscos climáticos devido as condições socioambientais.

Há publicações mapeando as condições sociais e microclimáticas dentro da mesma cidade. São Paulo já foi objeto de pesquisa⁵ e, devido a aspectos da morfologia urbana, as condições de temperatura e umidade de certo local, indicaram diferenças de temperaturas de até 7,9 °C no inverno e 8,8 °C durante o verão. Esta realidade expõe diferentes graus de vulnerabilidade possíveis dentro de um mesmo município, o que exige preparo de infraestrutura e custos financeiros associados. Neste sentido, o Orçamento Cidadão pode ser um instrumento estratégico, indicando recursos para determinados fins de adaptação e mitigação.

Apesar das negociações voltadas ao combate às mudanças climáticas serem feitas no âmbito dos governos centrais, a ação é praticada por todos. A governança das mudanças climáticas ocorre em múltiplos níveis, do global ao local. Embora muita atenção tenha sido dada à negociação dos tratados multilaterais, está claro que a implementação dos termos desses acordos exigirá que os Estados-nação fortaleçam seus compromissos domésticos

⁵ Para mais informações, consultar: <https://jornal.usp.br/ciencias/periferia-tem-zonas-com-temperaturas-mais-altas-na-cidade-de-sao-paulo/>

com o controle das emissões de gases de efeito estufa (BULKELEY; BETSILL, 2003 – tradução livre).

As estratégias de enfrentamento das mudanças climáticas envolvem dois eixos principais e estão previstas no PlanClima SP: a mitigação e adaptação. A mitigação envolve a redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE), seja pelo aumento de sumidouros (utilizados na captação desses gases), seja pela substituição das fontes energéticas convencionais por alternativas de menor impacto. A adaptação lida com os efeitos já presentes e futuros, ajustando sistemas e comportamentos a fim de minimizar danos. Todas as regiões e agente sociais apresentam algum tipo de vulnerabilidade frente a mudança do clima e eventos climáticos extremos, o conhecimento das vulnerabilidades sociais, econômicas e ambientais é fundamental para melhorar a qualidade das políticas de adaptação da sociedade e pelo Estado. Seu objetivo é atenuar os efeitos adversos da mudança do clima, de maneira a salvaguardar as populações, o meio ambiente e as estruturas existentes (CONCEIÇÃO; MENDES; MUNIZ, 2015).

Vale destacar que a separação entre uma medida de adaptação e uma ação geral de desenvolvimento nem sempre é evidente. Exemplo disso é o desentupimento adequado de valas e sistemas de esgoto, que contribui para evitar alagamentos urbanos, ou ainda a criação de sistemas de alerta de enchentes (CONCEIÇÃO; MENDES; MUNIZ, 2015). Tais iniciativas, frequentemente previstas nas atribuições do governo municipal como medidas de infraestrutura e adequação urbana, também podem ser compreendidas como estratégias de adaptação às mudanças climáticas.

O planejamento climático do município de São Paulo contempla as duas estratégias de forma separada e com ações objetivas, separando-as em cinco grupos de assuntos: 1) Rumo ao Carbono zero em 2050; 2) Adaptar a cidade de hoje para o amanhã; 3) Proteger pessoas e bens; 4) Mata Atlântica, precisamos de você; 5) Gerar trabalho e riqueza sustentáveis. Abaixo o Quadro 1 com os objetivos específicos.

Quadro 1: Objetivos específicos do PlanClima SP – mitigação e adaptação

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE MITIGAÇÃO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE ADAPTAÇÃO
Rumo ao carbono zero em 2050	Rumo ao carbono zero em 2050
1) Minimizar a demanda por serviços de transporte de passageiros e de carga;	1) Diminuir a emissão de poluentes atmosféricos locais;
2) Aumentar a participação da mobilidade ativa e do transporte coletivo e reduzir as demandas dos automóveis particulares movidos a combustíveis fósseis;	2) Reduzir o custo financeiro do conforto térmico;
3) Reduzir o consumo e desperdício de energia por meio do aumento da eficiência energética e de regulamentação edilícia;	3) Aumentar a oferta de habitação popular;
4) Aumentar a utilização de energia de fontes renováveis e de geração distribuída;	4) Contribuir para o desenvolvimento da agricultura urbana;
5) Reduzir a geração de resíduos e aumentar o reaproveitamento, reciclagem e desvio dos resíduos sólidos de aterros sanitários;	5) Estimular a economia verde, criando novos empregos e renda sustentáveis;
6) Aperfeiçoar os processos de tratamento de resíduos sólidos e de esgoto visando a diminuir os fatores de emissão;	6) Redistribuir as oportunidades de trabalho e renda no território municipal;
	7) Melhorar a caminhabilidade no percurso ao ponto de ônibus;

	8) Aumentar a fluidez do trânsito;
	9) Reduzir a dependência da energia centralizada e a descontinuidade de fornecimento durante eventos extremos;
	10) Simbolizar a necessidade de mudança nos modos de produção e consumo;
	11) Reduzir a dependência do transporte motorizado durante eventos extremos;
	12) Apoiar reciclagem ou reaproveitamento de materiais;
	13) Melhorar o conforto das pessoas afetadas pelos odores emanados pelo sistema de esgotos;
Adaptar a cidade de hoje para o amanhã	Adaptar a cidade de hoje para o amanhã
7) Aprimorar a gestão de resíduos;	14A) Melhorar a qualidade ambiental, do ar, da água, do solo, da vegetação e da biodiversidade;
8) Maximizar a aplicação, eficiência e eficácia dos instrumentos urbanísticos utilizados, com a finalidade de promover a mitigação de emissões de gases de efeito estufa, bem como a adoção de fontes renováveis de energia e a construção sustentável;	15A) Maximizar a aplicação, eficiência e eficácia dos instrumentos urbanísticos utilizados, com a finalidade de promover a adaptação aos impactos da mudança do clima;
	16) Aumentar a oferta de habitação popular;
9) Reduzir o consumo e o desperdício de energia nas edificações;	17) Criar novos empregos na economia verde;
10) Minimizar a demanda por serviços de transporte;	18) Aumentar a infiltração de água de chuva e as áreas verdes;
11) Aumentar a atividade fotossintética decorrente da área vegetada;	19) Minimizar alagamentos e inundações;
12) Aumentar a circulação em modos ativos e não em modos motorizados;	20) Favorecer e aumentar a prestação de serviços ecossistêmicos;
13) Reduzir DBO da água dos córregos;	21) Prevenir e reduzir a exposição aos efeitos de eventos climáticos extremos;
14) Fornecer parâmetros para orientar as medidas de redução do uso de combustível fóssil, em favor da energia renovável;	22) Diminuir a vulnerabilidade em áreas propensas a inundações;
15) Prover e garantir recursos financeiros para ações de mitigação de emissões de gases de efeito estufa.	23) Diminuir a vulnerabilidade dos empreendimentos imobiliários públicos e particulares e proteger a população, diante dos eventos climáticos extremos;
	24) Prover e garantir recursos financeiros para ações de adaptação à mudança do clima;
	25) Aprimorar e fortalecer o Sistema Municipal de Defesa Civil nas suas atividades de prevenção, percepção, alerta, monitoramento, proteção, assistência e recuperação frente à mudança do clima.
Proteger pessoas e bens	Proteger pessoas e bens
16) Reduzir a necessidade de deslocamentos na cidade e a destinação de resíduos orgânicos para aterros sanitários, e	26) Diminuir a vulnerabilidade à escassez hídrica;

o consumo desnecessário de combustíveis nos veículos rodoviários;	
17) Fornecer parâmetros para orientar as medidas de redução do uso de combustível fóssil poluente;	27) Reduzir a vulnerabilidade da população à poluição do ar, a vulnerabilidade socioambiental e a exposição da população a doenças contagiosas;
18) Estimular o consumo responsável de energia, água e materiais e a redução da geração de resíduos.	28) Ampliar a capacidade adaptativa dos sistemas de saúde e de proteção civil, e a distribuição equitativa de equipamentos de saúde;
	29) Preparar a população para a percepção das questões da mudança do clima;
	30) Apoiar a segurança alimentar;
	31) Prevenir e reduzir a exposição aos efeitos de eventos climáticos extremos.
Mata Atlântica, precisamos de você!	Mata Atlântica, precisamos de você!
19) Aumentar a atividade fotossintética decorrente da área vegetada.	32) Preservar os serviços ecossistêmicos;
	33) Ampliar a prestação de serviços ecossistêmicos pela arborização, como conforto térmico, aumento da umidade do ar, proteção da fauna etc.;
	34) Reduzir exposição a riscos hidrológicos;
Gerar trabalho e riqueza sustentáveis	Gerar trabalho e riqueza sustentáveis
20) Estimular o consumo responsável de energia, água e materiais e a redução da geração de resíduos;	35) Gerar oportunidades para o empreendedorismo e criar novos empregos e renda na economia circular e de baixo carbono;
21) Reduzir a utilização de combustíveis fósseis;	36) Disseminar informações relacionadas à mudança do clima;
22) Reduzir emissões do desmatamento e setor AFOLU;	37) Ampliar a inclusão da educação ambiental na rede municipal de ensino enfatizando a abordagem da mudança do clima;
23) Reduzir a destinação de resíduos orgânicos para aterros sanitários.	38) Preservar os serviços ecossistêmicos;
	39) Apoiar a segurança alimentar;
	40) Reduzir a vulnerabilidade socioambiental;
	41) Aumentar a infiltração de água de chuva e outros serviços ecossistêmicos

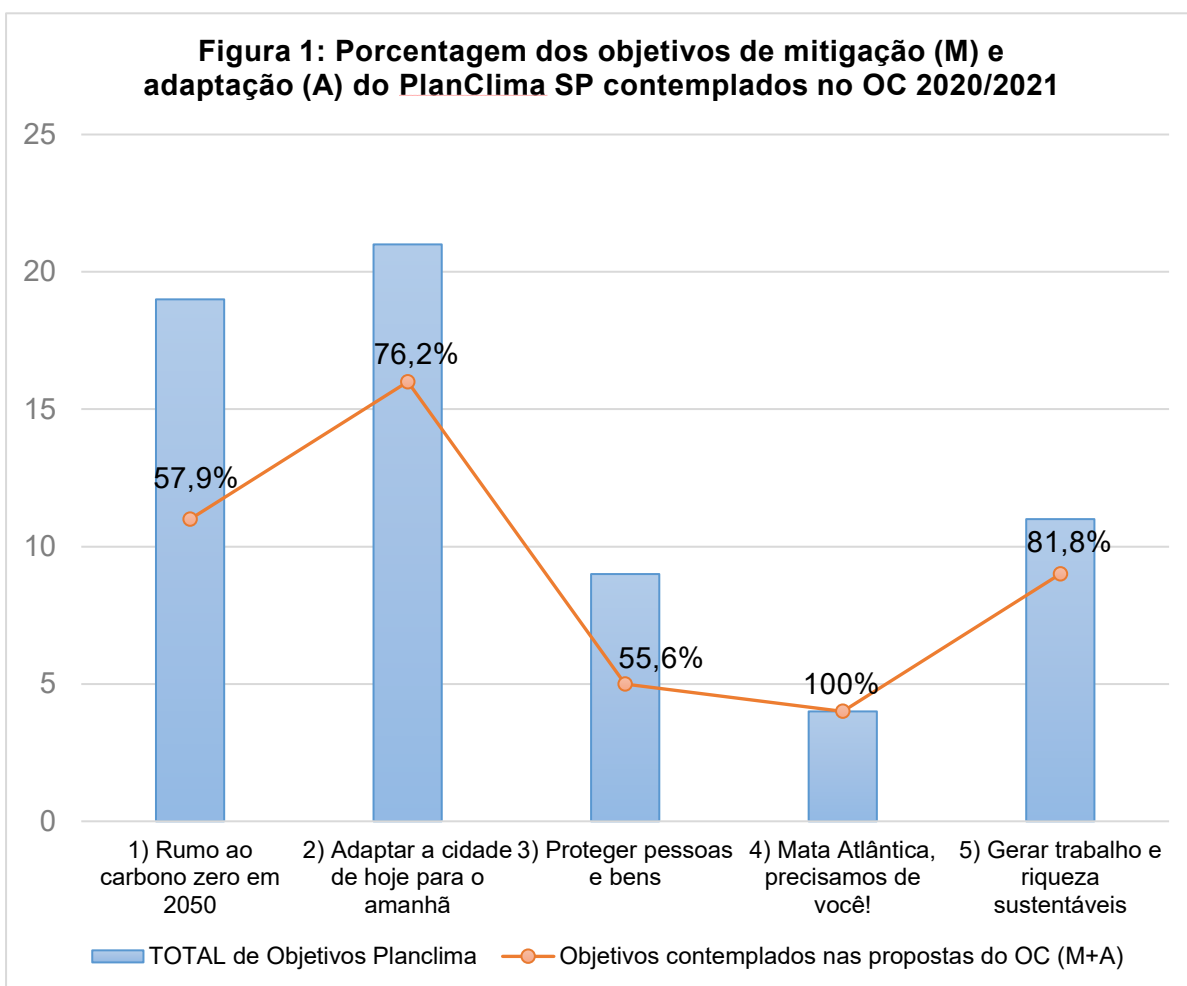
Fonte: Plano de Ação Climático do Município de São Paulo 2020-2050 (2021).

De um lado, existem 64 objetivos de mitigação e adaptação voltados ao enfrentamento das mudanças climáticas no cenário paulistano. Do outro lado, estão as iniciativas originárias do Orçamento Cidadão, que indicam as prioridades orçamentárias que a população aponta às quais o poder executivo deverá empenhar os recursos no limite de R\$ 320 milhões no PLOA do ano seguinte. No ato da criação da iniciativa, o munícipe que escolhe qual tema a sua proposta se enquadra, nem todas as propostas possuem o “Meio Ambiente” como foco. No entanto, identificar aquelas que geram impactos ambientais positivos indiretos revela a dimensão intersectorial da abordagem climática necessária para a melhoria das condições locais.

No primeiro ciclo - “OC 2020 - PLOA 2021”, 12.354 pessoas participaram (entre criadores de propostas e votantes) e 3.519 propostas⁶ foram recebidas. Dentre todos os temas, o “Meio ambiente” foi o que obteve mais contribuições, com 12,9% (454) de todas as propostas. Seguido por “Saúde”, com 9,9% (349) e “Transporte e mobilidade”, com 8,7% (306). Dentre todas, 70 propostas foram aprovadas para compor o PLOA de 2021. De acordo com o levantamento desta pesquisa, foram detectadas que 26 (37,14%) iniciativas aprovadas e eleitas possuem um potencial climático, ou seja, contemplavam o tema “Meio Ambiente” direto ou indiretamente.

Este número indica que 26 das iniciativas eleitas e viáveis em 2020 expressaram a possibilidade de adequar as estruturas existentes em benefício do combate às mudanças climáticas e da preservação do meio ambiente, incluindo também as interseções com outras categorias – como saúde, transporte e mobilidade ou saneamento, zeladoria urbana – podendo gerar efeitos positivos sobre o ambiente local.

De cada uma das 26 propostas com potencial climático positivo, foi analisado o teor para enquadramento nos objetivos específicos de mitigação e adaptação do PlanClima SP listados no Quadro 1. O resultado está representado na Figura 1 abaixo:



⁶ São 15 áreas temáticas: a) Assistência social; b) Cultura; c) Desenvolvimento econômico e trabalho; d) Direitos humanos e cidadania; e) Educação; f) Esportes e lazer; g) Habitação; h) Meio ambiente; i) Outros temas; j) Saneamento; k) Saúde; l) Segurança alimentar; m) Segurança urbana; n) Transporte e mobilidade; o) Zeladoria urbana e melhorias no bairro.

Em relação a perspectiva global dos 64 objetivos de mitigação e de adaptação, 70,3% (45 objetivos) estão contemplados nas iniciativas do OC ciclo 2020/2021 e 29,7% (19 objetivos) dos objetivos não estão enquadrados na demanda da população neste mesmo período. O Gráfico 1 ilustra esses números divididos por eixo temático.

Atentando aos eixos temáticos, dois objetivos do PlanClima SP não estão devidamente cobertos pelas propostas eleitas no Orçamento Cidadão: “1) *Rumo ao carbono zero em 2050*” com 57,9%, que de forma geral se propõe a reduzir as emissões por meio da mobilidade ativa, da substituição de combustíveis fósseis por energias renováveis, da eficiência energética em edificações e do manejo adequado de resíduos, além destas iniciativas, soma-se também a geração de empregos nos setores de economia circular e baixo carbono; “3) *Proteger bens e pessoas*” com 55,6%, que dispõe sobre a minimização das vulnerabilidades socioambientais, o enfrentamento e redução da pobreza e o déficit habitacional, a promoção de ações educativas e a preservação dos recursos naturais, como áreas verdes e de mananciais, promovendo o bem-estar e a saúde.

O objetivo “4) *Mata Atlântica, precisamos de você*” obteve absoluta aderência da população, que indicou interesse no aumento da área vegetada, na preservação de serviços ecossistêmicos e na redução de riscos hidrológicos. Esse padrão não apenas descreve uma distribuição de votos, mas também aponta para diferenças nas percepções públicas sobre o que é possível e imediatamente útil ao nível local. As propostas eleitas tiveram mais inclinação a conservação a área vegetada, entretanto, em outros temas voltados ao arcabouço de combate as mudanças do clima, como utilização de fontes de energia renovável e promoção de ações educativas demonstraram ter menos reivindicação em 2020.

A linguagem e o enquadramento das pautas são fundamentais. Traduzir metas de mitigação e adaptação e esclarecer cobenefícios locais por parte do poder público, como por exemplo, a geração de emprego, melhoria de qualidade de vida, a redução de riscos, a contribuição para a incidência de eventos climáticos extremos, tudo isto é crucial para tornar algumas ações competitivas no âmbito do Orçamento Cidadão. Nesse sentido, nove objetivos no PlanClima SP se repetem entre as suas estratégias de mitigação e adaptação, revelando a interseccionalidade entre os temas e a integração de seus benefícios.

CONCLUSÃO

O Orçamento Cidadão possui um papel como canal de legitimação e financiamento de intervenções comunitárias de curto prazo, mas, isoladamente, mostra limitações para impulsionar prioridades climáticas sistêmicas. Para que contribua de modo mais consistente ao alinhamento com o PlanClima, é necessário traduzir metas estratégicas em projetos localizáveis e viáveis, integrar seus cobenefícios e articular o processo participativo com mecanismos de financiamento e programas setoriais de maior escala e maior volume financeiro. Esta é uma política pública vigente que põe o setor público como receptor direto das iniciativas e, estas que por sua vez, são questões diretas e sensíveis a população. O aumento dos recursos para tal instrumento, é também a chance de ampliar a inclusão a sociedade para participar ativamente do processo de combate as mudanças climáticas locais.

Diante dessa lógica apresentada, decorre a integração entre o OC e o PlanClima SP para estimular submissões alinhadas às metas climáticas. Um passo já foi apresentado, permitindo que os participantes escolham um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ao formular sua proposta. Além disso, ações estratégicas incluem: apoiar tecnicamente lideranças comunitárias na elaboração de propostas complexas; estruturar pacotes de intervenção locais que internalizem metas de mitigação e adaptação e evidenciem ganhos socioeconômicos; e criar comunicação institucional que conecte as propostas vencedoras às secretarias e CPMs (Conselho Participativo Municipal) responsáveis, possibilitando o acompanhamento e empenho de recursos à execução da proposta.

Atuando a favor dos ODS, o modelo do Orçamento Cidadão pode produzir a compatibilização da democracia participativa e as ações contra as mudanças do clima, colaborando com o êxito para os ODS 11 e 13. A cidade também se torna um ator com capacidade decisória, tirando o monopólio da coordenação dos esforços contra as mudanças climáticas dos Estados nacionais.

Esses resultados sugerem que o Orçamento Cidadão é um instrumento que funciona como um canal para captar demandas locais e que pode construir cobenefícios para as medidas de combate as mudanças climáticas, alinhado ao interesse social. Válido ressaltar que o desenho do instrumento de política pública é incluyente pelo fato de conferir voz ativa da população no orçamento municipalmente. No entanto, é excluyente, pois toda a sua operação é de forma digital, não permitindo a participação de usuários sem acesso a dispositivos conectados à internet. A evidência empírica aponta para uma complementaridade potencial: o OC legitima e financia intervenções comunitárias, mas sozinho não mobiliza, de forma sistemática, as prioridades climáticas de caráter sistêmico previstas no PlanClima.

O Orçamento Cidadão revela-se como um instrumento de participação social para indicar uma fatia dos recursos municipais a demandas socioambientais locais; para que contribua complementarmente no planejamento climático. É preciso articular tradução técnica das metas, mobilização social e grande integração institucional e financeira, caracterizando a capacidade de escolha cidadã em parte efetiva da política climática municipal.

REFERÊNCIAS

- BULKELEY, Harriet; BETSILL, Michele M. Cities and Climate Change – Urban sustainability and global environmental governance. Londres: Routledge, 2003.
- CABANNES, Y. (2021). Contributions of participatory budgeting to climate change adaptation and mitigation: current local practices across the world and lessons from the field. *Environment and Urbanization*, 33(2), 356–375. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/09562478211021710>. Acesso em: 23/abril/2023.
- CABANNES, Yves (2014). Contribution of Participatory Budgeting to provision and management of basic services: municipal practices and evidence from the field. IIED Working Paper. IIED, Londres. Disponível em: <https://www.iied.org/10713iied>. Acesso em: 15/abril/2023.
- CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. É Lei: Orçamento de R\$ 111,8 bilhões para a capital paulista em 2024 já está em vigor. *Portal da Câmara Municipal de São Paulo*, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/e-lei-orcamento-de-r-1118-bilhoes-para-a-capital-paulista-em-2024-ja-esta-em-vigor/>. Acesso em: 6 set. 2025.
- CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Orçamento 2020. *Câmara Municipal de São Paulo*, s.d. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/orcamento2020/>. Acesso em: 6 set. 2025.
- CONCEIÇÃO, Mônica Santos da; MENDES, Thiago De A.; MUNIZ, Eagles. Conceitos básicos sobre mudança do clima: causas, mitigação e adaptação. 2015.
- DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; CARDITA, Rafaela, JÚLIO, Simone; SERRANO, Tatiane (Org.) Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos 2020 - 2021, Epopeia e Oficina, Portugal, 2021.
- FRAGA, Nuno Silva. Educação e Epistemologías. O contributo do orçamento participativo na (des) construção do conhecimento-emancipação. *Revista Iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educacion*. V.9, N4. 2011.

- PREFEITURA DE SÃO PAULO. São Paulo, 2024. Plano de Ação Climática. Disponível em: https://capital.sp.gov.br/web/meio_ambiente/w/comite_do_clima/284394. Acesso em: 9 de maio de 2025.

- SÃO PAULO (Município). *Participe+*. Disponível em: <https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 6 set. 2025.

- SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; ALLEGRETTI, Giovanni; RÖCKE, Anja. ENGAGEMENT GLOBAL GMBH. Diálogo global: Aprendendo com o Sul: O orçamento participativo no mundo – um convite à cooperação global. Bona. Março/2022. 87 p.

- SPINK, Peter K. Parcerias e alianças com organizações não-estatais. São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

- VITALE, Denise. Orçamento Participativo em São Paulo (2001-2002). São Paulo: Instituto Pólis. Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 2004.

- ZIBORDI, Fernanda. Periferia tem zonas com temperaturas mais altas na cidade de São Paulo. *Jornal da USP*, São Paulo, 7 jun. 2025. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/periferia-tem-zonas-com-temperaturas-mais-altas-na-cidade-de-sao-paulo/>. Acesso em: 6 set. 2025.