

A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL DE SÃO PAULO: AVANÇOS E DESAFIOS

The experience of São Paulo's digital participatory budgeting: advances and challenges.

La experiencia del presupuesto participativo digital de São Paulo: avances y desafíos.

Grupo temático 10 - Pensamento social brasileiro, reforma administrativa e inovação

Renato Takashi Igarashi

Mestrando em Gestão e Políticas Públicas pela FGV-EAESP

RESUMO

Desde 2020, o Município de São Paulo conta com um orçamento participativo digital chamado *Orçamento Cidadão*, como resultado do compromisso de um governo aberto à sociedade. A iniciativa vem na esteira da valorização da participação social na gestão pública e da gradual implantação de governo eletrônico, aproximando governo e sociedade por meio da tecnologia, sendo bem recebida pela população paulistana. Não obstante o avanço democrático, existem algumas discrepâncias oriundas da imperfeição da própria regulamentação e da exclusão digital de parcelas da sociedade.

Palavras-chave: orçamento participativo; governança eletrônica; governo eletrônico; governo aberto; participação social.

ABSTRACT

Since 2020, the Municipality of São Paulo has had a digital participatory budget called the Citizen Budget, as a result of a commitment to a government open to society. This initiative follows the increased value placed on social participation in public management and the gradual implementation of e-government, bringing government and society closer together through technology, and has been well received by the population of São Paulo. Despite this democratic progress, some discrepancies exist stemming from imperfections in the regulations themselves and the digital exclusion of certain segments of society.

Keywords: Participatory budgeting; e-governance; e-government; open government; social participation.

RESUMEN

Desde 2020, el Municipio de São Paulo cuenta con un presupuesto participativo digital, denominado Presupuesto Ciudadano, como resultado de su compromiso con un gobierno abierto a la sociedad. Esta iniciativa responde a la creciente importancia de la participación social en la gestión pública y a la implementación gradual del gobierno electrónico, que acerca al gobierno y a la sociedad a través de la tecnología, y ha tenido una excelente acogida entre la población paulista. A pesar de este progreso democrático, existen algunas discrepancias derivadas de las imperfecciones de la propia normativa y de la exclusión digital de ciertos segmentos de la sociedad.

Palabras clave: Presupuesto participativo; gobernanza electrónica; gobierno electrónico; gobierno abierto; participación social.

1. INTRODUÇÃO

Como membro da Open Government Partnership (OGP), o Município de São Paulo está comprometido com a construção de governos mais abertos, que promovam transparência; *accountability* (responsividade e prestação de contas); participação social e inclusão; e tecnologia e inovação. Para tanto, a Prefeitura desenvolve periodicamente os Planos de Ação em Governo Aberto, que consistem num conjunto de compromissos para promoção da abertura do governo na cidade (São Paulo, 2022). Na segunda edição, de 2018, assumiu-se o compromisso de disponibilizar "informações públicas de forma mais integrada, em linguagem mais acessível, e para maior exploração das potencialidades dos portais e sistemas mencionados pelos cidadãos e servidores" (São Paulo, 2019).

Assim, criou-se o portal *Participe Mais* com o intuito de "proporcionar um ambiente para a discussão e formulação de políticas públicas municipais de maneira colaborativa entre população e governo" em três formatos, um dos quais o *Orçamento Cidadão*. Este, por sua vez, é um espaço virtual no qual cidadãos podem

enviar propostas para serem incorporadas ao projeto de lei orçamentária anual sob um processo que passa pela análise de viabilidade pela Prefeitura e votação *online* popular (São Paulo, [2026?]). E uma versão digital do orçamento participativo, no qual a sociedade participa de forma direta para a formação do orçamento de sua cidade.

Na evolução da noção de democracia ao longo da História, o debate atualmente está centrado na participação social na gestão pública e a revolução digital dos últimos anos permitiu o desenvolvimento de instrumentos que favorecem a aproximação entre governo e sociedade. A iniciativa da Prefeitura do Município de São Paulo assume adesão a essa tendência, possibilitando apresentação de propostas diretamente por cidadãos para uma peça tão fundamental para a administração pública.

O presente trabalho analisará os fundamentos teóricos que levam governos a adotar o governo eletrônico e, mais especificamente, o orçamento participativo digital, bem como a adequação das funcionalidades do *Orçamento Cidadão* aos objetivos de um governo aberto à participação social.

2. METODOLOGIA

A proposta deste artigo diz respeito a uma ferramenta da noção mais contemporânea da democracia, na qual os próprios destinatários de políticas públicas assume um papel ativo nos processos decisórios, rompendo com a tradição de soluções vindas do Estado ou do mercado. Avaliar a legitimidade das decisões da administração pública com base na participação popular compreende a construção de fenômenos sociais pela interação e pelo contexto (construtivismo), e o foco na objetividade, na mensuração e na explicação causal dos fenômenos (positivismo).

Para tanto, a fundamentação teórica deve seguir um processo dedutivo. Abordar-se-á inicialmente a participação social como elemento fundamental da noção mais contemporânea de democracia. Em seguida, com a influência da tecnologia nas relações sociais, inclusive na concepção de governo aberto, serão traçadas algumas linhas do chamado governo eletrônico. Como parte derradeira, a revisão de literatura concentrar-se-á no estudo e nas experiências do orçamento participativo digital.

Feito o enquadramento, será analisada inicialmente a estrutura do *Orçamento Cidadão*, isto é, a regulamentação do instituto, a conexão com o arcabouço normativo do orçamento público e a comparação com o marco dos orçamentos participativos. Ato contínuo, dados estatísticos da Prefeitura do Município de São Paulo sobre a participação social serão correlacionados com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Nossa Rede São Paulo sobre o perfil da população brasileira e paulistana.

O trabalho não pretende fazer uma investigação a fundo, o que reclamaria outros métodos de pesquisa. Os efeitos da exclusão digital podem ser obtidos a partir do cruzamento dos referidos dados por si só, permitindo visualizar o grau de penetrância do *Orçamento Cidadão* na sociedade paulistana, que é o que interessa a este trabalho. Possíveis direcionamentos do modelo adotado, com potencial de viciar a vontade popular, contudo, somente podem ser estudados mediante *survey* de *stakeholders*, fugindo da proposta deste artigo.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1. Participação social

A humanidade atravessou a maior parte da sua história alijada de qualquer participação política, que era reservada a reduzidíssimos setores privilegiados da sociedade. Em determinado momento, essa separação era tamanha que poderes se concentravam numa única pessoa, o monarca, não se sujeitando a qualquer instituição, muito menos ao povo. Esse fenômeno, conhecido como absolutismo, gerou forte reação a partir do século XVIII, com a instituição de um Estado que resguardasse a liberdade e a igualdade. Desenvolve-se a noção de Estado de Direito, que se constitui a partir do direito elaborado pelo povo, diretamente ou por meio de seus representantes, ao qual todos os indivíduos, inclusive governantes, se submetem.

Contudo, logo se apontaram contradições quando foram conferidas prerrogativas ao governante para tomada de decisões unilaterais a pretexto de agir “em nome do povo”, levando a pensar em “não mais a politicidade vertical, e sim a politicidade horizontal, com a participação no poder, dentro e fora do Estado, de massas, como democracia direta, além da representativa” (Medauar, 2017). A ideia de uma democracia participativa se acentuou na passagem do século XX para XXI, consistindo numa cidadania proativa, que amplia o papel das pessoas em suas múltiplas interações com o Estado contemporâneo, deixando a condição de súditos de Estados distantes e demandantes para serem cidadãos de Estados mais presentes e prestantes (Moreira Neto, 2018).

No Brasil, o impulso a esse movimento aconteceu especialmente na Assembleia Constituinte que elaborou a Constituição Federal de 1988. No contexto do processo de redemocratização, a mobilização de diversas organizações da sociedade civil levou à apresentação das chamadas emendas populares, uma experiência pioneira no campo da institucionalização da participação da sociedade no âmbito da política nacional. Grande parte das reivindicações foi absorvida no texto constitucional, institucionalizando várias formas de participação da sociedade na vida do Estado (daí o apelido dado à Constituição de “Constituição Cidadã”), com destaque para previsão de plebiscito, referendo e iniciativa popular, bem como de conselhos gestores de políticas públicas em todos os níveis da Federação com representação de governos e da sociedade civil (Rocha, 2008).

Esse período histórico vicejou a consciência da importância da participação social como forma de ampliar legitimidade e de minimizar equívocos (Silva et al., 2021). Como resultado, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu sistemas de gestão democrática em vários campos de atuação da Administração Pública, tais como saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, e meio ambiente. A inscrição de espaços de participação social no arranjo constitucional das políticas sociais introjetou novos valores democráticos e maior transparência e controle social na atuação do Estado (Rocha, 2008).

Criadas as condições para concepção de novos mecanismos participativos, ganhou força a implantação de um orçamento participativo. Cuida-se de uma forma de participação social que busca compor diversos interesses conflitantes da sociedade a respeito da utilização de recursos financeiros do Estado para uma arena pública de debates e negociação, definindo-se prioridades de investimentos no orçamento público.

Formatos que tragam a intersecção do governo com a sociedade civil variam bastante. O orçamento participativo do Município de Porto Alegre, implantado em 1989 e pioneiro nessa seara, por exemplo, possibilita que, por meio de representantes escolhidos em assembleias para regiões e plenárias temáticas, sejam definidas prioridades setoriais e hierarquização de obras e projetos hierarquizados em cada setor priorizado (Feldozzi, 2009). O próprio Município de São Paulo também possui experiência em orçamento participativo entre 2001 e 2004, no qual cidadãos poderiam formular propostas nas áreas de saúde e educação a serem votadas em assembleias populares de acordo com a ordem de prioridades, bem como eleger representantes para elaboração, em conjunto com a Prefeitura, de um plano de obras a ser votada na Câmara Municipal (Dias, 2006).

Por sua capacidade de inclusão de pessoas mais vulneráveis no processo orçamentário, a iniciativa ganhou reconhecimento internacional como exemplo de prática de governança (Sampaio, 2016). Trata-se de instrumento que requer uma complexa engenharia de participação, que envolve uma série de questões, como a definição de quais podem ser elementos deliberativos da proposta e a busca por articulação entre representação e participação na teoria democrática (Avritzer, 2003).

O orçamento participativo se espalhou a diversos municípios e, ao mesmo tempo, observou-se também um crescente volume de sua descontinuidade. É que mecanismos de participação encontram limitações, sobretudo de natureza política, já que a pauta nem sempre é encampada por partidos políticos (Azevedo et al., 2022). Com a chegada do governo eletrônico e a maior abertura do governo à sociedade, a discussão sobre a participação social nas alocações orçamentárias adquire outro patamar.

3.2. Governo eletrônico

Há muito já se dizia que a internet se tornou espaço comum do conhecimento, com a construção de uma democracia cognitiva, que exige não apenas maior grau de comunicação interna, mas também uma abertura em direção à sociedade e suas necessidades, possibilitando que a produção e a distribuição de informações sejam realizadas por inúmeros agentes da web (Roca e Borges, 2002). Essa facilidade que se proporciona também potencializa a articulação da sociedade civil para dar vazão a demandas sociais, sobretudo num contexto de Estado inoperante ou ausente, permitindo vislumbrar um caminho possível para a participação política (Borges e Silva, 2006).

O desenvolvimento extraordinário das tecnologias de comunicação e informação (TICs) alimentou disposição de organizações e partes interessadas no compartilhamento de informações (Myeong et al., 2014). Verifica-se um potencial aumento de participação política e remodelação do Estado em uma forma de rede aberta e iterativa, em lugar das organizações burocráticas, hierárquicas e tradicionais, capacitando o governo a responder às necessidades dos cidadãos, que, por sua vez, tornam-se capazes de influenciar a burocracia por meio de feedbacks rápido (Chadwick, 2003). Essa dinamização da relação entre governos e cidadãos promoveu o que se chama de democracia eletrônica, que permeia os programas de governo eletrônico.

Compreende-se o governo eletrônico na sua relação com entregas eletrônicas de informações e serviços governamentais, mais efetivas em termos de custo e transparência, possibilitando um aumento da eficiência gerencial e de sinergia entre as diferentes frentes de governo (Santos e Souza, 2021). As mudanças nas práticas

governamentais propiciam uma reforma da governança pública. Fala-se daí de governança eletrônica, que diz respeito ao uso das TICs para fortalecimento das interações entre o governo e cidadãos, permitindo que estes façam parte na produção de serviços públicos, e não tratados como meros consumidores. O engajamento no processo de tomada de decisão possibilita, assim, uma participação social na formulação e execução de políticas públicas (Meijer, 2015).

No Brasil, o primeiro marco legal sobre o tema foi o Decreto nº 8.638, de 2016, que, instituindo a política de governança digital, estabelece princípios como dados abertos, transparência, oferta digital de serviços públicos, privacidade e participação social. Atualmente, o governo eletrônico é disciplinado pela Lei nº 14.129, de 2021. Conjuntamente com a legislação existente, notadamente a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011) e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709, de 2018), o país conta hoje com um arcabouço jurídico necessário para a universalização do governo eletrônico.

Dentre os entes da Federação, os Municípios desempenham um papel fundamental por constituírem a esfera mais próxima das pessoas e serem responsáveis pela provisão de inúmeros serviços como saúde, educação, cultura, lazer etc. Sua capacidade gerencial, contudo, é pressionada pelas crescentes e mais complexas demandas para fornecer serviços que requerem recursos financeiros e humanos, gerando uma lacuna com as práticas locais e, por conseguinte, um problema no desenvolvimento de capacidades (Grin et al., 2021). Nesse contexto, o governo eletrônico pode se apresentar como uma via essencial para aperfeiçoamento da gestão pública.

Entretanto, investir em TICs não é fácil para Municípios mais pobres, que sozinhas não conseguem desenhar políticas públicas que se beneficiem da tecnologia e dependem fortemente de recursos de governos de outros níveis da Federação (Przebylowski et al., 2018). A título de exemplo, segundo dados do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) de 2023, a emissão de boletos, a consulta de processos e a emissão de nota fiscal no *website* não eram disponibilizadas, respectivamente, por 35%, 43% e 18% dos Municípios de até 10 mil habitantes e por 2%, 5% e 2% dos Municípios de mais de 500 mil habitantes.

Se até serviços simples ainda não foram totalmente disponibilizados na *internet*, a participação do cidadão nos governos ainda está longe de ser uma realidade no âmbito nacional. Ainda de acordo com a Cetic.br, 37% dos Municípios fraqueiam a participação mediante consultas públicas *online*, 15% mediante fóruns de discussão virtuais e 34% mediante enquetes *online*. Em relação ao porte dos Municípios, a disparidade também resta evidente: respectivamente 39%, 16% e 41% em Municípios de até 10 mil habitantes, e 72%, 23% e 62% em Municípios de mais de 500 mil habitantes.

Na outra ponta, a exclusão digital constitui um desafio aos governos. Sem acesso ao mundo digital, uma pessoa encontra inúmeras barreiras para se integrar à sociedade. A noção de exclusão digital pode ser compreendida sob três vertentes: a) a exclusão do acesso, relacionada ao baixo poder aquisitivo, que impede o indivíduo de comprar um dispositivo eletrônico; b) a exclusão de uso, referente à parcela da população que, mesmo com condições de acesso às tecnologias digitais, desconhece sua operabilidade; e c) a exclusão de qualidade de uso, que diz respeito à má qualidade dos serviços de conexão (Picazio et al., 2022).

3.3. Orçamento participativo digital

O governo eletrônico não se resume à mera disponibilização de serviços públicos *online*, mas também contempla uma vasta gama de possibilidades de interação e participação entre governo e sociedade, oferecendo aos cidadãos informações de maior qualidade e conteúdo referentes a processos políticos, e aprimorando a gestão pública de modo a tornar a administração mais transparente, eficaz, eficiente e participativa (Pinho, 2008). Assim, por meio do governo eletrônico, as TICs são utilizadas em diferentes fases dos orçamentos participativos, facilitando a participação política dos cidadãos e a administração dos processos participativos pelos gestores públicos (Sampaio, 2016).

Algumas formas de participação política através das TICs merecem destaque: 1) programas de e-participação com foco na deliberação, que pressupõe a legitimidade da participação cidadã nas tomadas de decisão, o que se faz normalmente em fóruns de discussão; programas consultivos, consistentes em consultas públicas *online* criadas por governos para recebimento de opiniões; e 3) programas baseados na decisão, ou seja, atividades de e-participação relacionadas a tomadas de decisão (*decision making*), categoria na qual se incluem os orçamentos participativos digitais (Sampaio, 2016).

Tratando-se de democracia eletrônica, identificam-se duas variantes. O modelo consultivo é baseado na comunicação vertical entre Estado e cidadãos, ou seja, opiniões são enviadas para autoridades decidirem. Já o modelo deliberativo foca no processo decisório, no qual se franqueia a cidadãos a oportunidade de discussão por meio de um processo iterativo multidirecional até a tomada de decisão. Tanto em um, quanto em outro, a

participação e a iteração se sobressai, visto que são consideradas constitutivas da própria democracia (Chadwick, 2003).

Se orçamentos participativos digitais são uma decorrência dos orçamentos participativos convencionais - cujo objetivo é permitir a definição de prioridades orçamentárias diretamente pela sociedade - em tempos de governo eletrônico, naturalmente seriam atividades de decisão, inserindo-se no modelo deliberativo da democracia eletrônica. Entretanto, em muitos governos, o modelo consultivo ainda prevalece, isto é, as ferramentas digitais facilitam contribuições de cidadãos sem aumentar seu poder de tomada de decisão no processo, aproximando-se mais de consulta pública ou petição *online*. Ademais, identificam-se diversas restrições sobre os tipos de sugestões e a existência de agendamento prévio do governo sobre o escopo das propostas (Sampaio, 2016).

Essa constatação corrobora a crítica que alguns pesquisadores fazem à e-participação. A democracia compreende uma constelação de relações de poder, compreendendo diferenças de classe e riqueza, acesso a instituições e atores políticos, experiência com as regras políticas do jogo e controle sobre recursos ideológicos. Se as práticas participativas, de fato, podem constituir medidas que fortalecem a democracia, criando espaço de resistência por cidadãos a narrativas dominantes e articulando pontos de vista alternativos com o objetivo de refutar afirmações convencionais, também assumem o significado de cooptação pelo grupo dominante, influenciando agendas políticas, como ocorre quando os parâmetros para a discussão podem já ter sido definidos pelo governo, e opiniões fora desses limites podem ser excluídas (Ainsworth et al., 2005).

Há ainda a questão da exclusão digital. Se, por um lado, as TICs possibilitam cidadãos a se conectarem uns com os outros e com seus representantes, fazendo incorporar suas opiniões no desenvolvimento de políticas públicas, por outro, excluem uma massa de pessoas carentes que não tem acesso sequer ao conhecimento do uso de dispositivos eletrônicos, reforçando as desigualdades existentes entre o topo e a base da pirâmide social (Ainsworth et al., 2005). Essa desigualdade distorce decisões, o que significa que os orçamentos participativos digitais não podem ser inteiramente digitais. Para segmentos excluídos, a única forma de participação é presencial.

O *Orçamento Cidadão* do Município de São Paulo nada mais é do que uma das etapas do orçamento participativo digital paulistano. Sua adoção, em 2020, por um governo não identificado com a esquerda mostra que a busca por participação social nos processos da administração pública não está vinculada a agenda de certo espectro político. Daqui em diante, analisar-se-ão seus méritos e seus desafios.

4. ANÁLISE

4.1. Estrutura do *Orçamento Cidadão*

Como resultado do 2º Plano de Ação do Governo Aberto, a Prefeitura do Município de São Paulo, por meio do Decreto nº 59.574, de 2020, facultou a adoção de metodologia específica voltada à seleção de propostas para incorporação ao projeto de lei orçamentária anual, que assegure a participação dos Conselhos Participativos Municipais (instâncias de representação da população nas 32 regiões administrativas da cidade), participação direta da população e realização de análise da viabilidade de propostas. A norma foi concretizada com a criação do portal *Orçamento Cidadão*, um espaço virtual dedicado a receber contribuições da população.

A participação social no orçamento de São Paulo é resultado de uma evolução de ideias. Nas décadas de 1950 a 1970, surgiram associações comunitárias de bairro e comunidades eclesiais de base como canais de aproximação da população de baixa renda com o Poder Público e, a partir da década de 1980, com a expansão do associativismo e o fortalecimento dos movimentos sociais e a nova ordem constitucional, estratégias de participação social foram concebidas. Experimentou-se, assim, entre 1989 e 1992, a realização de fóruns de discussão em cada Administração Regional (atual Subprefeitura) com o objetivo de descentralização do poder e aproximação entre gestores e cidadãos na discussão das demandas locais de cada região. Era a semente do orçamento participativo, que veio a ser implantado somente em 2001 (Dias, 2006).

No modelo do orçamento participativo que vigorou de 2001 a 2004, assembleias populares escolhiam delegados, que, por sua vez, escolhiam conselheiros para compor o Conselho de Orçamento Participativo, que elaboraria um plano de obras e serviços com a Prefeitura para ser encaminhado à Câmara Municipal. No primeiro ano, esse plano era restrito ao ciclo territorial das áreas de saúde e educação, porém, nos anos seguintes foram incluídas outras áreas no ciclo territorial, bem como um ciclo temático, além da ampliação da quantidade de assembleias (Dias, 2006). A experiência foi extinta pela gestão que assumiu a Prefeitura em 2005, sendo retomada em 2020 em formato bem diferente, em consonância com a era digital.

O processo legislativo orçamentário, como se sabe, compreende a elaboração do projeto de lei pelo Poder Executivo, seu debate e sua votação no Poder Legislativo, e a devolução do texto aprovado pelo

Legislativo ao Executivo para sanção ou veto, conforme modelo constitucional. A participação direta da sociedade se situa apenas na etapa inicial, para a qual se desenvolveu o portal eletrônico em estudo, permitindo que municípios possam enviar sugestões, comentar e votar propostas, sempre à distância. Eleitas as propostas populares, faz-se sua incorporação ao projeto, que o Prefeito encaminha à Câmara Municipal.

É verdade que o uso da tecnologia também está presente na fase do Legislativo. Sendo obrigatória a realização de audiência pública na tramitação de projeto dessa natureza (art. 41, inc. IV, da Lei Orgânica do Município de São Paulo), o art. 85, § 2º, do Regimento Interno do órgão, estabelece que o ato acontecerá "com o auxílio do sistema de videoconferência ou sistema eletrônico ou digital adotado pela Câmara, garantida a participação popular". O recurso, no entanto, não afasta o papel de sempre da sociedade de se limitar à pressão sobre parlamentares acerca de suas reivindicações, ao contrário da oportunidade mais direta que o *Orçamento Cidadão* oferece.

O formato do orçamento participativo digital varia em cada localidade. Dentre as estratégias utilizadas por governos, encontram-se envio de propostas por cidadãos para apreciação de gestores, ou envio de propostas de gestores ou de cidadãos para apreciação de próprios cidadãos, ou mesmo envio de propostas de cidadãos para apreciação de técnicos e acadêmicos. O mecanismo mais utilizado para seleção de propostas é a votação *online*, havendo variação para inclusão de votação presencial. Na maioria dos casos, é possível fazer comentários em fóruns virtuais de discussão (Paula & Carvalho, 2022).

As características encontradas na citada pesquisa estão presentes no portal da Prefeitura do Município de São Paulo. De acordo com a Portaria da Secretaria Municipal da Fazenda nº 126, de 2024, cidadãos podem apresentar propostas em audiência pública ou em plataforma eletrônica para cada Subprefeitura, cabendo ao respectivo Conselho Municipal Participativo priorizar quinze, sendo dez da população e cinco do próprio conselho. Ato contínuo, o estudo de viabilidade das propostas é realizada pela Secretaria Municipal da Fazenda e, uma vez publicado o resultado, é aberta votação pelos municípios em ambiente *online*, seguida de audiência pública devolutiva. Por fim, são incorporadas as propostas mais votadas até o limite de R\$ 10 milhões por Subprefeitura.

O desenho institucional adotado resolve um dos problemas identificados na experiência do orçamento participativo digital do Município de Belo Horizonte, que é a pré-definição de opções pelo Poder Público, impedindo que a própria sociedade possa sugerir investimentos e influenciando a sua real efetividade como mecanismo de fortalecimento da participação democrática. Ao invés de um modelo de governança democrática participativa, que tem caráter mais empoderador, a capital mineira optou pelo modelo de conselho consultivo participativo (Abreu, 2014). Já a plataforma desenvolvida pelo Município de São Paulo confere maior abertura à sociedade ao permitir formulação de propostas.

O *Orçamento Cidadão* revela a tendência de se aderir ao governo aberto, instituindo meios que assegurem cada vez mais a participação social na gestão pública. A sistemática adotada pela Prefeitura do Município de São Paulo, ao se espelhar nas experiências já existentes, possibilita que, por meio de uma ferramenta do governo eletrônico, o destino de uma parcela dos recursos seja decidido pela população. Aproveitar as facilidades que a tecnologia atual oferece é a chance que um governo tem para fomentar a cidadania ativa e fortalecer a democracia, de maneira que suas ações reflitam a real vontade popular. Entretanto, a iniciativa da capital paulista ainda encontra limitações que precisam ser destacadas.

Em primeiro lugar, diferentemente das experiências de participação social de 1989-1992 e 2001-2004, não há incentivo à mobilização social, enfraquecendo a dinamização do debate e a produção de consensos. No *Orçamento Cidadão*, cada munícipe se limita a apresentar propostas, eventualmente inserir comentários e participar de votação, sempre remotamente. Não há óbice para a realização de audiências públicas devolutivas na forma presencial, porém, ainda assim, o art. 11 da Portaria da Secretaria Municipal da Fazenda nº 126, de 2024, estabelece o meio eletrônico como forma preferencial. Segundo portal, mesmo com recorde de participantes, a participação ficou restrita a apenas 17.960 pessoas, num universo de mais de 10 milhões de habitantes da cidade.

Em segundo, sem embargo da possibilidade de apresentação e priorização de propostas, seja diretamente, seja por meio dos Conselhos Municipais Participativos (o que é um inegável avanço em relação ao período de 2005 a 2019), as atividades de e-participação no *decision making* recaem numa parcela pequena do orçamento paulistano. O art. 6º, § 1º, do Decreto Municipal nº 59.574, de 2020, limita a R\$ 10 milhões por Subprefeitura, ou seja, ao total de R\$ 320 milhões. Esse valor corresponde a apenas 0,2% do orçamento da cidade do exercício de 2026, que é de R\$ 137,4 bilhões (Lei Municipal nº 18.377, de 2025).

Eis uma incongruência na concepção do *Orçamento Cidadão*. Ao fixar o limite de recursos alocados diretamente pela sociedade de forma igual a 32 Subprefeituras, não se consideraram as diferenças socioeconômicas entre distritos, nem o tamanho da população. Destinar o mesmo montante de recursos a realidades tão discrepantes tem a aptidão de distorcer a vontade popular, já que pode não corresponder às reais

ARTIGO

prioridades da população e suplantam ações que poderiam ser implementadas não fosse a existência de outras em regiões menos carentes.

A tabela 1 foi elaborada a partir do cruzamento dos dados demográficos do censo do IBGE de 2022 (IBGE, 2022) com os do mapa da desigualdade da Rede Nossa São Paulo de 2024 (Rede Nossa São Paulo, [2024?]), todos desagregados por distritos e constituem os levantamentos mais recentes. Importante que se diga que a avaliação geral de distritos pela Rede Nossa São Paulo leva em consideração a pontuação atribuída, na escala de 1 a 96, para os seguintes indicadores: saúde, educação, segurança pública, direitos humanos, meio ambiente, mobilidade, trabalho e renda, habitação, cultura, infraestrutura digital, e esporte. A soma de todas as pontuações dividida pelo número de indicadores que o distrito possui informação é a métrica final para considerar o desempenho geral dos distritos.

Tabela 1: População e desempenho geral de cada distrito e sua respectiva Subprefeitura

Subprefeitura	Distrito	População	Pontuação (posição)
Aricanduva-Formosa-Carrão	Aricanduva	89.574	61,07 (54º)
	Carrão	84.397	64,91 (23º)
	Vila Formosa	92.186	61,73 (46º)
Butantã	Butantã	51.715	74 (2º)
	Morumbi	43.690	69,48 (10º)
	Raposo Tavares	117.738	59,16 (69º)
	Rio Pequeno	131.631	59,52 (65º)
	Vila Sônia	123.748	61,52 (48º)
Campo Limpo	Campo Limpo	236.162	58,73 (70º)
	Capão Redondo	270.767	53,5 (94º)
	Vila Andrade	168.669	61,25 (52º)
Capela do Socorro	Cidade Dutra	182.459	62,52 (39º)
	Grajaú	384.873	55,8 (87º)
	Socorro	38.051	67,77 (14º)
Casa Verde-Cachoeirinha	Cachoeirinha	143.366	60,68 (57º)
	Casa Verde	80.536	62,98 (36º)
	Limão	82.373	56,74 (82º)
Cidade Ademar	Cidade Ademar	249.218	54,91 (92º)
	Pedreira	163.586	55,52 (90º)
Cidade Tiradentes	Cidade Tiradentes	194.177	58,09 (73º)
Ermelino Matarazzo	Ermelino Matarazzo	112.333	63,73 (30º)



ARTIGO

Emmeino Matarazzo	Ponte Rasa	89.881	57,66 (76º)
Freguesia-Brasilândia	Brasilândia	243.273	49,39 (96º)
	Freguesia do Ó	137.240	61,61 (47º)
Guaianases	Guaianases	109.316	56,82 (80º)
	Lajeado	164.391	56,68 (83º)
Ipiranga	Cursino	103.171	60,52 (59º)
	Ipiranga	116.271	67,25 (17º)
	Sacomã	261.436	57,8 (75º)
Itaim Paulista	Itaim Paulista	205.295	55,89 (86º)
	Vila Curuçá	140.673	55,3 (91º)
Itaquera	Cidade Líder	136.660	59,37 (66º)
	Itaquera	210.960	55,52 (89º)
	José Bonifácio	128.243	62,39 (41º)
	Parque do Carmo	74.677	64,39 (24º)
Jabaquara	Jabaquara	214.958	60,59 (58º)
Jaçanã-Tremembé	Jaçanã	87.329	56,45 (85º)
	Tremembé	196.563	50,16 (95º)
Lapa	Barra Funda	33.436	63,19 (34º)
	Jaguara	24.730	67,3 (15º)
	Jaguare	55.382	66,37 (19º)
	Lapa	75.533	70,95 (5º)
	Perdizes	102.391	70,77 (7º)
	Vila Leopoldina	46.875	61,14 (53º)
M'Boi Mirim	Jardim Ângela	311.432	55,75 (88º)
	Jardim São Luís	259.377	58,55 (72º)
Moores	Água Rasa	85.788	65,5 (22º)
	Belém	55.785	64,37 (25º)
	Brás	38.750	56,58 (84º)



ARTIGO

Mooca	Mooca	80.880	62,5 (40º)
	Pari	17.359	62,28 (42º)
	Tatuapé	98.601	61,41 (50º)
Parelheiros	Marsilac	11.443	60,13 (61º)
	Parelheiros	153.695	61,27 (51º)
Penha	Artur Alvim	95.575	63,89 (29º)
	Cangaíba	141.172	58,59 (71º)
	Penha	132.452	57,8 (74º)
	Vila Matilde	103.558	64,05 (28º)
Perus	Anhanguera	75.360	61,82 (43º)
	Perus	87.723	60,3 (60º)
Pinheiros	Alto de Pinheiros	37.359	70,92 (6º)
	Itaim Bibi	101.452	71,16 (4º)
	Jardim Paulista	81.859	65,54 (21º)
	Pinheiros	65.145	70,75 (8º)
Pirituba	Jaraguá	211.610	56,82 (81º)
	Pirituba	179.724	62,75 (38º)
	São Domingos	88.884	62,98 (37º)
Santana-Tucuruvi	Mandaqui	103.665	63,59 (32º)
	Santana	115.689	59,3 (67º)
	Tucuruvi	99.559	63,73 (31º)
Santo Amaro	Campo Belo	71.058	60 (62º)
	Campo Grande	115.925	64,16 (27º)
	Santo Amaro	85.349	67,3 (16º)
São Mateus	Iguatemi	149.700	57,02 (79º)
	São Mateus	155.682	61,82 (44º)
	São Rafael	148.145	60,89 (55º)
	Jardim Helena	129.409	59,82 (64º)

São Miguel	São Miguel	81.011	57,2 (78º)
	Vila Jacuí	134.189	59,89 (63º)
Sapopemba	Sapopemba	266.715	57,55 (77º)
Sé	Bela Vista	60.024	66,6 (18º)
	Bom Retiro	33.520	68,08 (12º)
	Cambuci	45.163	68,57 (11º)
	Consolação	53.249	70,16 (9º)
	Liberdade	66.056	65,72 (20º)
	República	60.720	61,47 (49º)
	Santa Cecília	80.972	63,2 (33º)
	Sé	23.832	61,75 (45º)
Vila Maria-Vila Guilherme	Vila Guilherme	52.587	63,09 (35º)
	Vila Maria	108.543	59,27 (68º)
	Vila Medeiros	114.939	53,33 (93º)
Vila Mariana	Moema	81.899	75,68 (1º)
	Saúde	128.469	67,98 (13º)
	Vila Mariana	127.286	71,91 (3º)
Vila Prudente	São Lucas	138.038	60,7 (56º)
	Vila Prudente	105.690	64,27 (26º)

Por fim, convém pontuar que, não bastasse a parcela ínfima de recursos orçamentários que a sociedade tem para manejar, existe risco de sua descaracterização pela Câmara Municipal, ainda com as limitações impostas pelo art. 166, § 3º, da Constituição Federal, já que são admitidas emendas compatíveis com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias (para os quais não se adota um modelo de orçamento participativo digital) e indiquem recursos necessários provenientes de anulação de despesa. Audiências públicas virtuais, como delineado antes, não garantem a consideração de sugestões, opiniões e queixas colhidas; ao contrário, a atuação parlamentar frequentemente se alinha à vontade de partidos políticos ou de bancadas.

4.2. Perfil de participantes do *Orçamento Cidadão*

As estatísticas disponibilizadas no portal do *Orçamento Cidadão* revelam que a participação do projeto de lei orçamentária anual de 2026 - portanto, em 2025 - bateu recorde, com 17.960 participantes, número bem superior a anos anteriores (2.571 em 2024, 5.750 em 2023, 3.814 em 2022 e 7.850 em 2021), inclusive no primeiro ano da iniciativa (12.353 em 2020) (São Paulo, [2026?]), mas ainda ínfimo em relação ao total de habitantes da cidade (mais de 11 milhões). Em relação ao perfil de participantes, são disponibilizados dados em três categorias: gênero, idade e raça.

A questão do gênero usualmente passa despercebida na discussão sobre exclusão digital. Uma vez que às mulheres foram reservadas as atividades do lar desde antes da Revolução Industrial, o ingresso no domínio da

ARTIGO

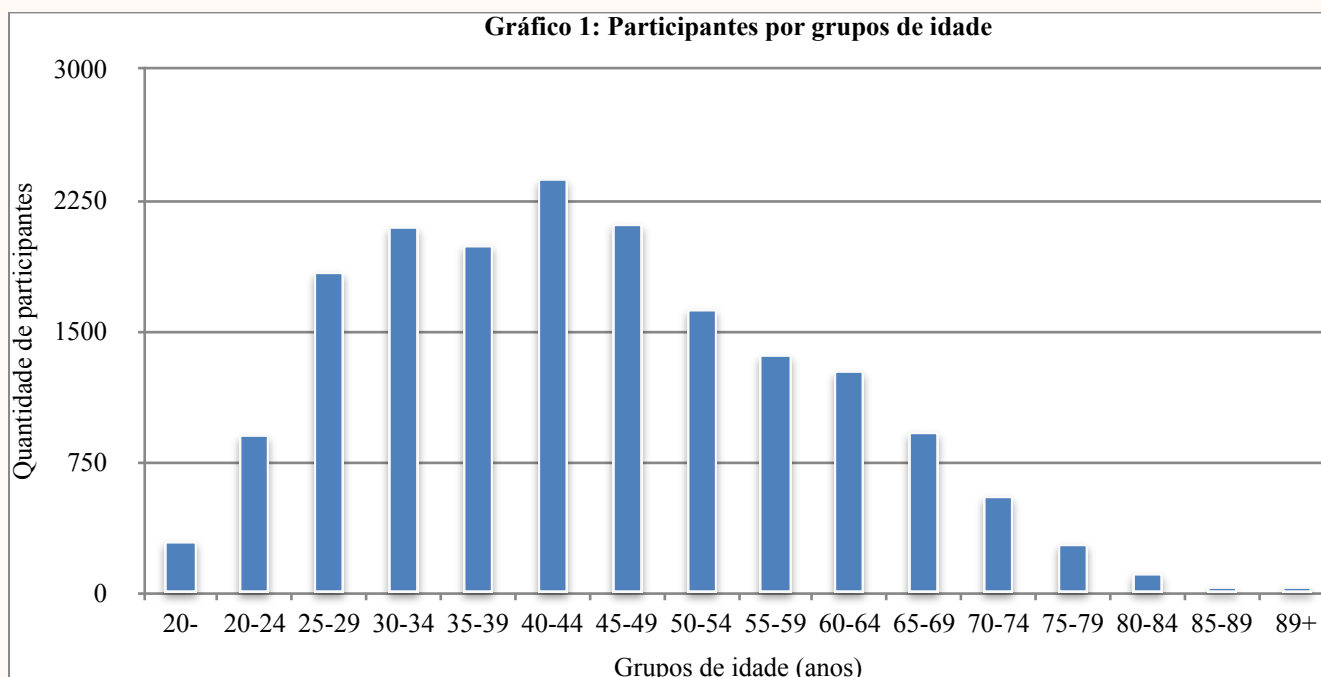
tecnologia da informação foi tardio. Além disso, o contínuo avanço das TICs também cria novas formas de exclusão, pois, não obstante a universalização do acesso a dispositivos eletrônicos, o protagonismo feminino no campo tecnológico ainda é reduzido frente a homens, que normalmente desempenham o papel de criar paradigmas tecnológicos (Berrío-Zapata et al., 2020).

Não obstante, no que diz respeito aos dados colhidos pelo *Orçamento Cidadão*, as mulheres têm predomínio na participação: representaram 57,27% em 2020, 57,39% em 2021, 57,76% em 2022, 57,13% em 2023, 57,89% em 2024 e 55,65% em 2025 (São Paulo, [2026?]). Os percentuais são superiores aos verificados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2024, do IBGE, considerando a proporção de mulheres em relação ao universo de pessoas acima de 10 anos que utilizaram *internet* no último trimestre daquele ano, tanto no Brasil (87.203 de 167.999, ou seja 51,91%), quanto no Estado de São Paulo (19.066 de 37.140, ou seja 51,34%) (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2024). Face ao afastamento das mulheres do mundo digital decorrente da histórica discriminação na divisão de tarefas laborais, a constatação é positiva.

Também segundo a PNAD de 2024, considerando a categoria "Percentual de pessoas que utilizaram a Internet no período de referência dos últimos três meses na população de 10 anos ou mais de idade, por grupo de idade" e a abrangência dos dados limitada ao território nacional, temos a seguinte representação: 84,8% têm 10 a 14 anos, 94,7% têm 14 a 19 anos, 96,0% têm 20 a 24 anos, 96,4% têm 25 a 29 anos, 95,8% têm 30 a 39 anos, 94,1% têm 40 a 49 anos, 89,9% têm 50 a 59 anos, e 69,8% têm 60 anos ou mais. Chama a atenção o baixo percentual do último grupo: das 10.654 pessoas de 60 anos ou mais que não utilizaram *internet*, 7.046 alegam desconhecimento de utilização de *internet* (66,13%) e 2.354, falta de necessidade (22,09%) (IBGE, 2024).

A PNAD não apresenta dados por Município, porém, é possível se fazer um recorte por Regiões Metropolitanas. Se na mesma categoria "Percentual de pessoas que utilizaram a Internet no período de referência dos últimos três meses na população de 10 anos ou mais de idade, por grupo de idade" selecionarmos a abrangência de dados limitada à Região Metropolitana de São Paulo, encontrar-se-ão os seguintes dados: 85,6% têm 10 a 14 anos, 91,5% têm 14 a 19 anos, 90,7% têm 20 a 24 anos, 93,7% têm 25 a 29 anos, 92,5% têm 30 a 39 anos, 91,6% têm 40 a 49 anos, 88,0% têm 50 a 59 anos, e 75,4% têm 60 anos ou mais.

Embora inexistam dados em nível municipal, depreende-se que a realidade paulistana também apresenta uma tendência de maior utilização pela população jovem e adulta, e menor pela idosa, mas com algumas ressalvas. Segundo dados do *Orçamento Cidadão* para o projeto de lei orçamentária anual de 2026 (gráfico 1), a maior participação está nas faixas de 25 a 29 anos (1.845 ou 10,27%), 30 a 34 anos (2.098 ou 11,68%), 35 a 39 anos (1.988 ou 11,07%), 40 a 41% (2.372 ou 13,21%) e 45 a 49 anos (2.118 ou 11,79%). As faixas etárias de 60 a 64 e de 65 a 69 anos ainda apresentam bons percentuais (1.275 ou 7,1%, e 930 ou 5,18%, respectivamente), mas a participação das faixas seguintes é ínfima (chegando a 43 ou 0,24% para idosos de 89 anos ou mais).



Fonte: Portal do *Orçamento Cidadão*



ARTIGO

A constatação de que, a partir da população adulta, a tendência da sua participação diminuir à medida que a idade avança se deve, em grande parte, à exclusão digital que marca a população idosa pela falta de familiaridade com *internet*, como se mencionou alhures. Há que se considerar também algumas variantes, como a influência da expectativa de vida brasileira, sobretudo na análise da participação de faixas etárias superiores a 75 anos. Ainda, os dados da PNAD se referem a acesso a *internet* de forma ampla (Brasil ou Região Metropolitana de São Paulo), ao passo que os dados do *Orçamento Cidadão* são, obviamente, específicos, limitados ao Município de São Paulo e relacionados à contribuição à formação do orçamento público, assunto que nem sempre desperta interesse nas pessoas.

Um dos problemas que a sociedade pode enfrentar para utilização de serviços públicos eletrônicos é a falta de poder aquisitivo para compra de dispositivos que permitam, o acesso à *internet*. A mesma PNAD de 2024 aponta que, na população brasileira estimada de 188,5 milhões de pessoas de 10 anos ou mais de idade, 89,1% (168,0 milhões) utilizaram a *internet* no período de outubro e dezembro de 2024 e os meios mais utilizados foram o telefone móvel celular (98,8%), seguido, em menor medida, pela televisão (53,5%), pelo microcomputador (33,4%) e pelo *tablet* (8,3%), revelando que, apesar de o ambiente virtual se tornar uma realidade cada vez maior, a dificuldade de aquisição de dispositivos eletrônicos faz concentrar o acesso a serviços digitais a um único equipamento (IBGE, 2024).

Esta quadro, porém, não tem impedido a participação proporcionalmente maior da população de baixa renda nas decisões políticas no ambiente virtual. Não obstante o portal do *Orçamento Cidadão* não disponibilizar dados relativos à renda de participantes, há evidências que permitam fazer essa assertiva, quando se analisam dados do perfil de participantes na questão de raça, pois, como é cediço, pessoas negras e indígenas enfrentam maiores índices de pobreza, subutilização no mercado de trabalho e menor escolaridade em comparação a brancos. Tal, obviamente, reflete no grau de dificuldade de aquisição de dispositivos eletrônicos por essas pessoas.

Tabela 2: Distribuição da população preta e parda nos distritos, da menor à maior proporção (em %)

Distrito	Valor	Distrito	Valor	Distrito	Valor	Distrito	Valor
Moema	5,8	Santa Cecília	19,7	Rio Pequeno	32,4	Raposo Tavares	46,5
Alto de Pinheiros	8,1	Vila Formosa	20,4	Limão	32,8	Jaraguá	47,3
Itaim Bibi	8,3	Cambuci	21	Brás	33,5	José Bonifácio	47,6
Jardim Paulista	8,5	Socorro	21,5	Vila Maria	34	São Rafael	47,9
Vila Mariana	8,7	Bela Vista	21,6	Vila Medeiros	34	Campo Limpo	47,9
Perdizes	9,4	Vila Guilherme	22	Jabaquara	34,4	Marsilac	48,6
Santo Amaro	10,3	Ipiranga	22	Jaguari	34,4	Perus	48,8
Consolação	10,6	Campo Grande	22,3	Pari	34,7	Vila Jacuí	49
Lapa	10,7	Penha	23,9	Ponte Rasa	35,2	Cidade Ademar	50
Saúde	10,9	Mandaqui	24,3	Jaçanã	35,8	Anhanguera	50,3
Pinheiros	11,1	São Lucas	24,4	Artur Alvim	37,1	Brasilândia	50,6
Tatuapé	11,1	Cursino	24,6	São Mateus	37,5	Iguatemi	50,9
Campo Belo	12,2	Belém	24,7	Cangaíba	38,2	Vila Curuçá	51,2
Moóca	12,3	Vila Matilde	25,4	Sé	38,3	Jardim São Luís	51,3
Água Rasa	13,8	Jaguara	25,8	Cidade Líder	38,8	Guaianases	51,5
Vila Leopoldina	14,4	Aricanduva	27,5	Tremembé	39,7	Pedreira	52,4
Santana	14,5	Vila Sônia	27,9	Parque do Carmo	40,7	Capão Redondo	53,9
Barra Funda	15,7	Casa Verde	29,1	Vila Andrade	41,4	Jardim Helena	54,7
Butantã	16,1	Freguesia do Ó	29,9	Sapopemba	41,7	Itaim Paulista	54,8
Carrão	17,3	República	30,2	Ermelino Matarazzo	43	Cidade Tiradentes	56,1
Liberdade	17,9	Pirituba	31,3	Cachoeirinha	43,3	Lajeado	56,2
Vila Prudente	19	Bom Retiro	31,4	São Miguel	44,1	Parelheiros	56,6
Tucuruvi	19,3	São Domingos	32	Cidade Dutra	45,5	Grajaú	56,8
Morumbi	19,5	Sacombá	32	Itaquera	45,7	Jardim Ângela	60,1

Fonte: Rede Nossa São Paulo, 2024.

De acordo com o censo de 2022 do IBGE, a população do Município de São Paulo é composta por 54,3% de brancos, 10,1% de pretos, 2,1% de amarelos, 33,4% de pardos e 0,2% de indígenas (IBGE, 2022). Já as estatísticas de participação no *Orçamento Cidadão* de 2026 apresentam os seguintes percentuais de participantes por raça: 45,18% por brancos, 12,26% por pretos, 2,72% por amarelos, 36,84% por pardos e 2,77% por indígenas. Somando a população negra (pretos e pardos) e indígena, sua participação chega a ser superior à de brancos.

No recorte apenas da população preta e parda no território do Município de São Paulo, a Rede Nossa São Paulo ([2024?]) aponta que distritos conhecidos pela moradia de classes privilegiadas, como Moema (5,8%), Alto de Pinheiros (8,1%), Itaim Bibi (8,3%) e Jardim Paulista (8,5%), são justamente onde há menores proporções para esse segmento populacional. Por outro lado, distritos situados na periferia, onde mais carecem serviços públicos, como Jardim Ângela (60,1%), Grajaú (56,1%), Parelheiros (56,6%), Lajeado (56,2%) e Cidade Tiradentes (56,1%), concentram as maiores proporções (tabela 2).

O levantamento conduz à compreensão de uma forte correlação entre raça, classe social e participação. Distritos situados longe da área central tendem a constituir locais de residência da população de baixa renda, composta em grande parte por raças historicamente discriminadas no Brasil. Os dados do *Orçamento Cidadão* sobre perfil de participantes na questão de raça mostram que pretos e pardos buscam se engajar mais no exercício da cidadania ativa na exata medida em que mais demandam serviços públicos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O *Orçamento Cidadão* representa uma importante contribuição para um governo aberto à sociedade. Embora não seja uma novidade em termos de participação social na gestão pública (já houve ações semelhantes promovidas pela Prefeitura do Município de São Paulo no passado), a iniciativa em estudo tem o mérito de adotar, na era digital, um modelo deliberativo de democracia, no qual cidadãos, em vez de exercerem o convencional papel consultivo, efetivamente decidem o destino de uma parcela de recursos orçamentários no projeto de lei orçamentária anual, peça fundamental de toda a administração pública.

As TICs revolucionaram o mundo, superando distâncias físicas e aproximando *stakeholders*. No momento em que a literatura reconhece a necessidade de participação social direta no processo de tomada de decisão pela administração pública como fator de promoção e fortalecimento da democracia, o uso da tecnologia se torna oportuno para o alcance desse desiderato. Com a intensificação das interações com o governo, cidadãos deixam de ser meros consumidores para assumirem papel mais ativo, especialmente em Municípios, que são a esfera política mais próxima.

Essa participação não se resume à mera provisão de bens e serviços públicos. Num governo eletrônico, o indivíduo é também ator no processo de formulação e execução de políticas públicas e o orçamento participativo digital se apresenta como um dos instrumentos mais relevantes, pois determina o programa orçamentário da administração pública, com a autorização de dispêndios para as áreas escolhidas pela sociedade. É o aperfeiçoamento, por meio da tecnologia, do orçamento participativo concebido décadas atrás e reconhecido por organismos internacionais.

Nessa esteira, o *Orçamento Cidadão* se coloca como modelo digital de orçamento participativo do Município de São Paulo. Propostas podem ser formuladas por cidadãos através do portal eletrônico, analisadas pelo órgão técnico da Prefeitura e submetidas à votação popular *online*, sendo as mais votadas incorporadas ao projeto de lei orçamentária anual. A cidadania ativa é exercida com caráter deliberativo, e não apenas consultivo, fortalecendo a ideia de democracia participativa.

Contudo, a iniciativa paulistana possui limitações. Diferentemente das iniciativas de participação social na cidade em 1989-1992 e 2001-2004, a falta de mobilização social que a própria forma eletrônica impõe prejudica a sinalização dos debates e a produção de consensos. Também convém mencionar que, além do natural risco de descaracterização pela Câmara Municipal, a parcela do orçamento decidida diretamente por cidadãos é bastante pequena - representa apenas 0,2% do orçamento de 2026 - e põe em dúvida o real caráter participativo do orçamento da cidade. Não obstante a inovação do *Orçamento Cidadão* na governança pública, após 6 anos de experiência, especialmente após o recorde de participação em 2025, mereceria a sociedade paulistana uma fatia maior do orçamento submetida às suas escolhas.

Existe ainda o problema da exclusão digital. Na questão de gênero, a notícia boa é um predomínio da participação de mulheres, que historicamente são afastadas de tarefas que não sejam as domésticas. Como acontece na realidade brasileira, idosos em São Paulo são a parcela da população que menos familiaridade tem com a *internet*, porém, os bons percentuais de participação de sexagenários parecem indicar um problema menor na capital paulista do que a média brasileira. Em relação a raça, pretos e pardos apresentam percentuais de

participação superiores, o que pode ser explicado por sua maior concentração nos distritos mais carentes de serviço público.

Embora no cálculo das necessidades de cada região administrativa um conjunto de fatores precise ser considerado, a disparidade demográfica e socioeconômica existente entre diferentes distritos desnuda a falta de razoabilidade de se distribuir o mesmo montante de recursos orçamentários às 32 Subprefeituras. Ainda que a parcela reservada à participação social seja ínfima e não impeça a destinação do restante de recursos a áreas mais carentes da cidade, uma iniciativa que objetive um governo aberto deveria refletir melhor as escolhas da população.

É justamente a exclusão digital o foco das críticas que se fazem ao governo eletrônico. Para o *Orçamento Cidadão*, abrem-se duas vias: 1) adotar o modelo misto de participação social: apesar de o art. 4º do Decreto nº 59.574, de 2020, impor realização de audiências públicas remotas e presenciais, seria mais adequado que o formato do ato fosse sempre presencial, possibilitando o uso da palavra por quem não dispõe de dispositivo eletrônico para acessar à *internet*; e 2) alterar o art. 6º, § 1º, do mesmo decreto: estabelecer o mesmo limite de recursos para todas as Subprefeituras ignora discrepâncias socioeconômicas e distorce a vontade popular, suplantando ações poderiam ser priorizadas.

O presente trabalho é apenas um ensaio teórico sobre a experiência paulistana em orçamento participativo digital. Em pesquisas futuras, o tema pode ser aprofundado em duas linhas. Uma se relaciona à forma de execução orçamentária, isto é, se as previsões orçamentárias decorrentes do processo do *Orçamento Cidadão* traduzem ou não em ações concretas da Prefeitura e em que proporção para o atendimento das demandas da população. A outra diz respeito à exclusão digital pela cooptação de indivíduos - especialmente dos mais vulneráveis - pelo grupo dominante, com poder de impor uma prévia agenda política, que é uma das críticas que se faz à e-participação.

REFERÊNCIAS

- Abreu, Júlio César Andrade de (2016). Participação democrática em ambientes digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital. *Cadernos EBAPE. BR*, 14(3), 794-820.
- Ainsworth, Susan; Hardy, Cynthia; Harley, Bill (2005). Online consultation: e-democracy and e-resistance in the case of the development gateway. *Management Communication Quarterly*, 19(1), 120-145.
- Avritzer, Leonardo (2003). O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 13-60.
- Azevedo, Ricardo Rocha; Cardoso, Ricardo Lopes; Cunha, Armando Moreira Santos da; Wampler, Brian (2022). Efeitos políticos na descontinuidade do orçamento participativo em municípios. *Revista de Administração Pública*, 56(3), 349-372.
- Berrio-Zapata, Cristian; Silva, Ester Ferreira da; Guarald, Tamara de Souza Brandão; Carvalho, Ângela Maria Grossi de (2020). Exclusão digital de gênero: quebrando o silêncio na Ciência da Informação. *Revista Interamericana de Bibliotecologia*, 43(1), eRv1. Doi: 10.17533/udea.rib.v43n1eRv1.
- Borges, Jussara; Silva, Helena Pereira da (2006). Democracia eletrônica e competência informacional. *Informação & Sociedade*, 16(1), 129-137.
- Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da sociedade da Informação. *TIC Governo Eletrônico 2023*. Disponível em: <<https://cetic.br/pt/pesquisa/governo-eletronico/indicadores/>>. Acesso em: 8.mar.2026.
- Chadwick, Andrew (2003). Bringing e-democracy back in: Why it matters for future research on e-governance. *Social science computer review*, 21(4), 443-455.
- Dias, João Marcus Pires (2006). *O orçamento participativo na cidade de São Paulo-confrontos e enfrentamentos no circuito do poder*. [Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo]. [https://repositorio.pucsp.br/bitstream/handle/3757/1/CSO - Joao Marcus Pires Dias.pdf](https://repositorio.pucsp.br/bitstream/handle/3757/1/CSO-Joao%20Marcus%20Pires%20Dias.pdf).
- Feldozzi, Luciano Joel (2009). Orçamento Participativo de Porto Alegre: Gênese, avanços a limites de uma idéia que se globaliza. *Cidades-comunidades e territórios*, 18, 41-57.
- Grin, Eduardo Jose; Demarco, Diogo Joel; Abrucio, Fernando Luiz (2021). Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo José; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS: CEGOV. Cap. 1, p. 42-85.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022). *Censo demográfico*. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>>. Acesso em: 8.mar.2026.

- _____. (2024). *PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/17270-pnad-continua.html?edicao=44008&t=resultados>>. Acesso em: 8.mar.2026.
- Medauar, Odete (2017). *O direito administrativo em evolução*. 3ª ed., Brasília: Gazeta Jurídica.
- Meijer, Albert (2015). E-governance innovation: Barriers and strategies. *Government information quarterly*, 32(2), 198-206.
- Moreira Neto, Diogo de Figueiredo (2018). *O direito administrativo no século XXI*. Belo Horizonte: Fórum.
- Myeong, Seunghwan; Kwon, Yongmin; Seo, Hyungjun (2014). Sustainable e-governance: The relationship among trust, digital divide, and e-government. *Sustainability*, 6(9), 6.049-6.069.
- Paula, Melise MV; Carvalho, Raffael C. (2022, July). Mapeamento sistemático da literatura de relatos do uso do orçamento participativo na forma digital. In: *Workshop de Computação Aplicada em Governo Eletrônico (WCGE)* (pp. 49-60), SBC.
- Picazio, Joseph Rodrigo Amorim; Sanches, Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini; Barreto Júnior, Irineu Francisco (2022). A exclusão digital na sociedade da informação e o exercício da cidadania. *Revista Direito & Paz*, 1(46), 215-233.
- Pinho, José Antonio Gomes de (2008). Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, 42, 471-493.
- Przebylłowicz, Erico; Cunha, Maria Alexandra; Meirelles, Fernando de Souza (2018). O uso da tecnologia da informação e comunicação para caracterizar os municípios: quem são e o que precisam para desenvolver ações de governo eletrônico e smart city. *Revista de Administração Pública*, 52, 630-649.
- Rede Nossa São Paulo [2024?]. Instituto Cidades Sustentáveis. *Mapa da desigualdade 2024*. Instituto Cidades Sustentáveis: [São Paulo]. Disponível em: <<https://institutocidades sustentaveis.shinyapps.io/mapadesigualdadesaopaulo2024/>>. Acesso em: 8.mar.2026.
- Rocha, Enid (2008). A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. 2008. In: VAZ, Flávio Tonelli (org.). *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafio da seguridade social* (pp. 131-148), ANFIP.
- Ronca, Antônio Carlos Caruso; Costa, Rogério da (2002). A construção de uma democracia cognitiva. *São Paulo em Perspectiva*, 16(4), 24-29.
- Sampaio, Rafael Cardoso (2016). e-Orçamentos Participativos como iniciativas de e-solicitação: uma prospecção dos principais casos e reflexões sobre a e-Participação. *Revista de Administração Pública*, 50(6), 937-958.
- Santos, Nathália de Melo; Souza, Eda Castro Lucas de (2021). Evolução e tendência de estudos sobre governo eletrônico: mapeamento da área-de 1992 a 2018. *Revista de Administração Pública*, 55, 1124-1148.
- São Paulo (Cidade) [2026?]. Secretaria Especial de Relações Institucionais. Coordenadoria de Governo Aberto. *Orçamento Cidadão*. São Paulo: Secretaria Especial de Relações Institucionais. Disponível em: <<https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/budgets>>. Acesso em: 8.mar.2026.
- _____. (2019). Secretaria Especial de Relações Institucionais. Supervisão de Assuntos para Governo Aberto. *2º Plano de Ação em Governo Aberto do Município de São Paulo (2018-2020)*. São Paulo: Secretaria Especial de Relações Institucionais.
- _____. (2022). Secretaria Especial de Relações Institucionais. *Planos de Ação em Governo Aberto*. [São Paulo]: Secretaria Especial de Relações Institucionais. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/web/relacoes_institucionais/w/governo_aberto_na_cidade_de_sao_paulo/260987>. Acesso em: 8.mar.2026.
- Silva, Rosilene de Lima Machado; Oliveira, Virgílio César da Silva e; Abreu, Júlio César Andrade de (2021). Democracia local e orçamento participativo: análise da experiência de Cambuí (Brasil). *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 23, 81-104.