

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES

ACH3778 - Governo Aberto

Metodologia para o problema de pesquisa

Grupo 6: Desigualdade na participação política

Ahmad Kamel Abdouni - 11795825

Gianluca Siqueira Maiellaro - 11795929

Luiza Borghi de Mello - 11796037

Maria Eduarda Garcia - 11796621

Mirela Mei - 11208392

Raphael Nobuaki Iwamoto - 11882986

SÃO PAULO

2023

1. Introdução

1.1. Referencial teórico

O Participe+ é uma iniciativa administrada pela equipe de Governo Aberto do município de São Paulo e tem como objetivo proporcionar a colaboração entre governo e sociedade civil, criando um ambiente de participação social de três formas distintas: Consultas Públicas, Votações e Orçamento Cidadão. O programa foi criado em decorrência do 2º Plano de Ação em Governo Aberto e oficialmente lançado durante a pandemia de COVID-19, permitindo que o envolvimento da população com o governo fosse possível em meio ao isolamento social. Através do programa, visa-se exercer os pilares do Governo Aberto, proporcionando participação, transparência e prestação de contas, além de promover um maior engajamento da população diante de projetos públicos.

Tendo em vista dados divulgados pela Prefeitura de São Paulo, é perceptível que o Participe+ está proporcionando uma maior participação - tomando o número total de indivíduos envolvidos com o processo do Orçamento Cidadão, vê-se um aumento de 2.097 em 2019 para 12.354 em 2020. Abordando especificamente o Orçamento Cidadão, o qual será o escopo do projeto em questão, vê-se que se trata de uma forma de envolvimento da população na definição e distribuição dos recursos do orçamento municipal. Nele, é possível sugerir e votar em propostas de acordo com os distritos da cidade.

O processo do Orçamento Cidadão é realizado anualmente de acordo com uma série de etapas, que incluem informar os cidadãos sobre o processo, receber propostas da população, priorizar as propostas, realizar votação popular, analisar viabilidade, fornecer feedback sobre as propostas aprovadas e monitorar a implementação. O objetivo, dessa maneira, é garantir o estabelecimento de uma gestão mais democrática e transparente dos recursos públicos. Tendo em vista o momento atual (primeira semana de junho de 2023), o programa se encontra na fase de priorização das propostas, na qual é possível demonstrar apoio às propostas referentes ao Projeto de Lei Orçamentária Anual do ano de 2024. Os dados das propostas submetidas e seus respectivos apoios se encontram disponíveis na plataforma.

1.2. Apresentação do problema

A desigualdade social é uma questão complexa e multidimensional que afeta diversas regiões e cidades ao redor do mundo. No contexto brasileiro, especificamente na cidade de São Paulo, a desigualdade socioeconômica e geográfica é evidente, com disparidades significativas entre diferentes distritos. Essas desigualdades impactam diretamente a qualidade de vida e o acesso a serviços básicos para a população.

Concomitantemente, temos a participação popular como um dos pilares do governo aberto, junto à transparência e à prestação de contas. Porém não há um consenso na literatura sobre o significado do termo “participação”, com este sendo muitas vezes empregado de diversas formas como “participação política”, “participação popular” e “participação cidadã”, sendo que as diferentes representações não são necessariamente interpretadas como sinônimos.

Para o presente trabalho, consideramos a participação como a colaboração da população na tomada de decisões da administração pública, sendo representada pelas propostas e apoios do programa Participe+.

Este trabalho busca explorar e analisar a correlação entre a desigualdade social, considerando os diferentes distritos do município, e a participação popular no governo da cidade de São Paulo, com foco no Programa Participe+. Serão utilizados dados e informações do Mapa da Desigualdade, que apresenta indicadores sobre educação, saúde, cultura, habitação, esporte, segurança pública e meio ambiente discriminados por distrito na cidade, juntamente com as informações obtidas através das propostas do orçamento cidadão, a fim de elucidar possíveis correlações.

Ademais, em paralelo às questões supramencionadas, este trabalho também objetiva fornecer ideias sobre os fatores que influenciam a participação popular e contribuir para a análise da inclusão e representatividade nas decisões políticas. Essa análise é fundamental para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa, democrática e igualitária, na qual todas as vozes sejam ouvidas e consideradas no contexto da cidade de São Paulo.

2. Metodologia

2.1. Fases definidas para realização do projeto

A realização do projeto será feita em quatro etapas, como segue:

- 1. Coleta de dados:** Serão coletados dados do Mapa da Desigualdade, uma plataforma que disponibiliza indicadores socioeconômicos discriminados por distrito na cidade de São Paulo. Esses indicadores abrangem áreas como educação, saúde, cultura, habitação, esporte, segurança pública e meio ambiente. Além disso, serão obtidos os dados das propostas submetidas no Orçamento Cidadão, disponíveis na plataforma do Programa Participe+.
- 2. Análise dos dados:** Será realizada uma análise dos dados coletados, buscando identificar correlações entre os indicadores socioeconômicos e a participação popular. Serão utilizados métodos de análise exploratória de dados para examinar a relação entre essas variáveis.
- 3. Cruzamento de informações:** Será feito o cruzamento dos indicadores socioeconômicos com os dados das propostas submetidas no Orçamento Cidadão. Isso permitirá verificar se existe alguma associação entre a desigualdade social e a participação da população nos processos de tomada de decisão política.
- 4. Discussão dos resultados:** Os resultados obtidos serão discutidos e interpretados à luz do referencial teórico e dos objetivos da pesquisa. Serão levantadas considerações sobre as implicações desses resultados para a compreensão da relação entre desigualdade social e participação popular no contexto do Programa Participe+.

2.2. Análise bibliográfica

A fim de compreender o que já foi estudado e, portanto, já existe como literatura acadêmica no tema, seis questões de pesquisa foram elaboradas:

- **Q1.** O que está sendo abordado sobre desigualdade social no município de São Paulo?

- **Q2.** O que está sendo abordado sobre desigualdade social no município de São Paulo considerando especificamente seus diferentes distritos?
- **Q3.** O que está sendo abordado sobre participação política no município de São Paulo?
- **Q4.** O que está sendo abordado sobre a influência da desigualdade social na participação política no município de São Paulo?
- **Q5.** O que está sendo abordado sobre o Programa Participe+?
- **Q6.** O que está sendo abordado sobre o Mapa da Desigualdade?

Tendo em vista as questões definidas, escolheu-se o Google Scholar como base de dados e seis termos de busca foram definidos:

- **T1.** São Paulo e desigualdade social
- **T2.** São Paulo e desigualdade e distritos
- **T3.** São Paulo e participação política
- **T4.** São Paulo e desigualdade social e participação política
- **T5.** São Paulo e Participe+
- **T6.** São Paulo e Mapa da Desigualdade

Os critérios de inclusão utilizados foram artigos em português, já que optou-se pelo enfoque na realidade brasileira e, mais especificamente, na cidade de São Paulo. Foram descartados os trabalhos cujo título e resumo não fossem relacionados ao tema ou que não respondessem às perguntas de pesquisa definidas previamente. A tabela 1 detalha os termos de busca e resultados retornados.

Tabela 1: Termos de busca e resultados retornados.

Termos de busca	Total de artigos retornados	Total de artigos utilizáveis	Artigos utilizáveis
"São Paulo" AND "desigualdade social"	76.600	3	<p>- Yazlle Rocha, Juan Stuardo, Breno José Guanais Simões, and Geraldo Luiz Moreira Guedes. "Assistência hospitalar como indicador da desigualdade social." <i>Revista de saúde Pública</i> 31 (1997): 479-487.</p> <p>- Ermínia, Maricato. "Metrópole, legislação e desigualdade." <i>Estudos avançados</i> 17 (2003): 151-166.</p> <p>- Zarias, Alexandre. <i>Das leis ao avesso: desigualdade social, direito de família e</i></p>

			<i>intervenção judicial</i> . Diss. Universidade de São Paulo, 2008.
"São Paulo" AND "desigualdade" AND "distritos"	31.300	3	<p>- Chiavegatto Filho, Alexandre Dias Porto, et al. "Como incluir características dos distritos do município de São Paulo em estudos epidemiológicos?: análise da desigualdade de renda pelo uso do propensity score matching." <i>Saúde e Sociedade</i> 22 (2013): 1145-1153.</p> <p>- Antunes, Jose Leopoldo Ferreira. <i>Mortalidade por câncer e desigualdade social em São Paulo</i>. Diss. Universidade de São Paulo, 2005.</p> <p>- Fernandes, Ivan Filipe de Almeida Lopes. "A desigualdade na participação política do paulistano: segregação e democracia na Cidade de São Paulo." <i>Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política</i> 29.2 (2020).</p>
"São Paulo" AND "participação política"	102.000	2	<p>- Prist, Arthur Hirata, and Maria Paula Dallari Bucci. "Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística." <i>Cadernos Metrópole</i> 23 (2021): 629-650.</p> <p>- Lacerda, Fabio, and Sergio SIMONI JÚNIOR. "A relação entre status socioeconômico, religião, disposições atitudinais e participação política: evidências da cidade de São Paulo." <i>Índice de democracia local: estudos a partir da experiência de São Paulo</i>. Curitiba: Instituto Sivilis (2021): 128-148.</p>
"São Paulo" AND "desigualdade social" AND "participação política"	21.700	2	<p>- Fernandes, Ivan Filipe de Almeida Lopes. "A desigualdade na participação política do paulistano: segregação e democracia na Cidade de São Paulo." <i>Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política</i> 29.2 (2020).</p> <p>- Bonifácio, Robert. "A participação política no Brasil." <i>Debate</i>, Belo Horizonte 4 (2012).</p>
"São Paulo" AND "Participe+"	0	0	-
"São Paulo" AND "Mapa da Desigualdade"	709	1	- Cavalcante, Eduardo Janotti, and Lúcia Pereira Barroso. "Relatório de análise estatística sobre o projeto "Mapa da desigualdade de gênero e interseccionalidades do município de São Paulo"." (2022).
Número total de artigos utilizáveis: 11			

2.3. Desenvolvimento do projeto

O Mapa da Desigualdade divide a cidade de São Paulo em 96 distritos, apresentando para cada um deles critérios como: a população, população preta e parda, feminina, infantil, jovem, em situação de rua, quantidade de favelas, moradias em risco; no quesito mobilidade: ocorrências e mortes de trânsito, tempo médio de deslocamento por transporte público, acesso de transporte de massa e à infraestrutura cicloviária; no quesito infraestrutura digital: acesso à internet móvel; no quesito trabalho e renda: oferta de emprego formal, remuneração nestes, microempreendedores individuais, desigualdade salarial; no quesito saúde: gravidez na adolescência, idade média ao morrer, mortalidade materna, infantil, tempo de consulta na atenção básica, mortalidade por covid; no quesito educação, tempo de atendimento para vaga em creche, matrículas em ensino básico em escolas públicas, distorção idade-série no ensino fundamental municipal, abandono escolar, Ideb, adequação da formação docente; no quesito cultura: centros e espaços de cultura, equipamentos públicos de cultura, cinemas, espaços culturais independentes; no quesito esporte: equipamentos públicos de esporte, quadras esportivas em escolas públicas; no quesito direitos humanos: violência racial, contra a mulher, LGBTQIAP+; no quesito segurança pública: deslocamentos médios para denúncias de violência contra a mulher, feminicídio, mortes por intervenção policial, homicídios, homicídios de jovens, agressões por intervenção policial; no quesito meio ambiente, emissão de poluentes atmosféricos por área, coleta seletiva, resíduos sólidos per capita. Conta também com análises como: quantas vezes o distrito aparece entre os dez melhores ou piores, comparativo dos “desigualtômetros” entre as áreas, das médias e dos totais.

Os dados disponibilizados no Orçamento Cidadão pelo Participe+ se referem ao Projeto de Lei Orçamentária Anual, divididas entre 32 regiões de São Paulo e por ano, contando com dados como o autor da proposta, a descrição, quantidade de apoios, resultados da priorização, votos, resultado da votação, viabilidade, compromisso e justificativa.

Para tal, acredita-se que seja interessante escolher em torno de três variáveis mais relevantes de cada tema no Mapa da Desigualdade para os distritos

pertencentes à divisão regional de São Paulo pelo Participe+, analisando o quão beneficiados são estes entre si e o quanto esse cenário se reflete na Participação Orçamentária. É interessante analisar o caráter das propostas aprovadas e demandas e estatísticas de aprovação, quanto aquelas consideradas inviáveis ou não votadas. Deseja-se, dessa forma, delinear de que formas a desigualdade social afeta a realidade material do presente e de que maneira ela se propaga e prorroga, fazendo parte do projeto político municipal.

A fim de realizar a presente análise, pretende-se utilizar o arquivo .csv do Mapa de Desigualdade do ano de 2022 e o arquivo .csv de todos os Projetos de Lei Orçamentárias de 2022. A separação entre distritos do segundo documento, conforme já indicado no texto, é mais sucinta que no caso do primeiro, o que reforça a tendência de utilizarmos apenas as localidades descritas no Orçamento Cidadão disponível na plataforma Participe+ da cidade de São Paulo.

No Mapa da Desigualdade, os indicadores a serem utilizados são: a população, população preta e parda, em situação de rua, quantidade de favelas, ocorrências e mortes de trânsito, tempo médio de deslocamento por transporte público, acesso à infraestrutura ciclovária, acesso à internet móvel, oferta de emprego formal, desigualdade salarial, gravidez na adolescência, idade média ao morrer, mortalidade materna, infantil, tempo de consulta na atenção básica, mortalidade por covid, tempo de atendimento para vaga em creche, matrículas em ensino básico em escolas públicas, distorção idade-série no ensino fundamental municipal, abandono escolar, centros e espaços de cultura, equipamentos públicos de cultura, equipamentos públicos de esporte, quadras esportivas em escolas públicas, violência racial, contra a mulher, LGBTQIAP+, deslocamentos médios para denúncias de violência contra a mulher, feminicídio, mortes por intervenção policial, homicídios, agressões por intervenção policial, emissão de poluentes atmosféricos por área, coleta seletiva, resíduos sólidos per capita. Também pretende-se contar com as análises de quantas vezes o distrito aparece entre os melhores ou piores, e os valores dos “desigualtômetros” (que medem a discrepância dos valores entre as regiões), em momentos oportunos de conclusão.

Entende-se como escolha mais assertiva escolher os dados de 2022, uma vez que o Mapa da Desigualdade é lançado aos finais de ano e o último disponível

seja de novembro de 2022, e o fato de que o orçamento de 2022 já foi inteiramente proposto, votado e rotulado de acordo com sua viabilidade, sendo ainda possível avaliar a participação política nas votações. A linguagem a ser utilizada é o R, em que será realizada uma análise de dados cruzando 32 observações (de acordo com separação distrital) de acordo com suas variáveis de interesse dentro do Mapa e os projetos aprovados ou considerados inviáveis para a mesma. Dessa forma, é possível perceber, em primeiro lugar, o entendimento da situação do distrito - econômica, política e social - com relação a distritos mais ou menos privilegiados da cidade, e, posteriormente, entender de que forma a distribuição de renda do Projeto de Lei Orçamentária contribui e reforça com as desigualdades já assinaladas, negando recursos para atividades básicas em alguns locais, enquanto outros recebem positivas para atividades não tão urgentes.

Os passos projetados para a análise são:

1. Coleta de dados - coleta do arquivo .csv de todas as propostas de lei para todos os distritos de 2022 (Orçamento Cidadão), bem como do arquivo em que estão descritas todas as variáveis abordadas pelo Mapa da Desigualdade.
2. Pré-processamento dos dados - importação para utilização em R e verificação da consistência dos dados, através da eliminação de variáveis que não sejam do interesse e tratamento de valores ausentes e duplicados.
3. Exploração dos dados - para cada um dos distritos, realizar uma análise exploratória das variáveis descritas, calculando estatísticas descritivas, como média, mediana e desvio padrão para as variáveis de interesse. Ainda, observar quais foram as propostas de lei mais votadas e consideradas viáveis de aplicação para cada um dos locais definidos. A identificação das principais variáveis do Mapa da Desigualdade a serem usadas na análise se dará por uma análise da correlação, ou seja, o quanto aquele valor explica posições mais avantajadas ou não, interferindo no resultado final. Realização de testes T e de correlação para avaliar associações significativas entre as posições de cada distrito e seus valores de medidores sociais.

4. Cruzamento dos dados - identificação da variável em comum entre os dados do Mapa da Desigualdade e o Projeto de Lei Orçamentária para que seja possível realizar o cruzamento: os nomes dos distritos.
5. Análise final, tanto estatística quanto de desigualdade na participação política e de acesso à informação. O objetivo é encontrar tendências e disparidades significativas entre os distritos, bem como a forma com que a realidade vem sendo tratada pela prefeitura. As conclusões, pretende-se, serão apresentadas por meio de gráficos e outros recursos visuais, em uma apresentação, a fim de demonstrar de que forma os valores conversam entre si.

3. Referências bibliográficas

O Participe+ é a casa dos processos participativos online da cidade de São Paulo. Participe+. Disponível em: <https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/help>. Acesso em: 03 de junho de 2023.

Projeto de Lei Orçamentária Anual - 2024. Participe+. Disponível em: <https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/budgets>. Acesso em: 03 de junho de 2023.

Fortalecendo a participação social durante a pandemia: o caso de São Paulo, Brasil. Open Government Partnership. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/stories/fortalecendo-a-participacao-social-durant-e-a-pandemia-o-caso-de-sao-paulo-brasil/>. Acesso em: 03 de junho de 2023.

OLIVEIRA, D. J. S.; CKAGNAZAROFF, I. B. **A participação cidadã como um dos princípios de Governo Aberto.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 28, p. e84867, 2022. DOI: 10.12660/cgpc.v28.84867. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/84867>. Acesso em: 10 jun. 2023.