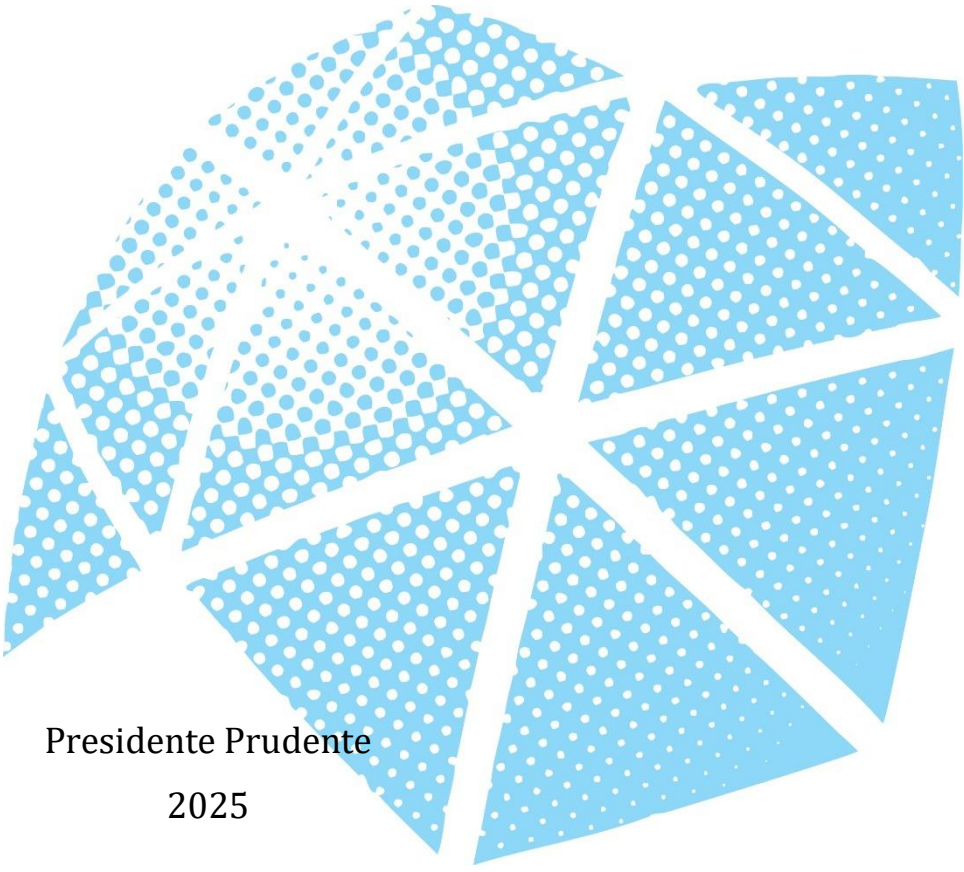
UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA

Campus de Presidente Prudente

Rodrigo Sartori Bogo

OS IMPACTOS TERRITORIAIS DOS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS EM CIDADES MÉDIAS



Presidente Prudente

2025

RODRIGO SARTORI BOGO

OS IMPACTOS TERRITORIAIS DOS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS EM CIDADES MÉDIAS

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia (área de concentração: Produção do Espaço Urbano) da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Campus de Presidente Prudente, para obtenção do título de Doutor em Geografia.

Área de Concentração: Produção do Espaço Geográfico

Orientador. Prof. Dr. Arthur Magon Whitacker

Presidente Prudente

2025

S251i

Sartori Bogo, Rodrigo

Os impactos territoriais dos orçamentos participativos em cidades médias / Rodrigo Sartori Bogo. -- Presidente Prudente, 2025

547 p. : il., tabs., fotos, mapas

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente

Orientador: Arthur Magon Whitacker

1. Orçamento participativo. 2. Justiça territorial. 3. Gestão urbana. 4. Políticas públicas. 5. Cidades médias. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Dados fornecidos pelo autor(a).

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

Câmpus de Presidente Prudente

CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

TÍTULO DA TESE: "Os Impactos Territoriais dos Orçamentos Participativos em Cidades Médias"

AUTOR: RODRIGO SARTORI BOGO

ORIENTADOR: ARTHUR MAGON WHITACKER

Aprovado como parte das exigências para obtenção do Título de Doutor em Geografia, área: Produção do Espaço Geográfico pela Comissão Examinadora:

Prof. Dr. ARTHUR MAGON WHITACKER (Participaçao Presencial)
Departamento de Geografia / Faculdade de Ciencias e Tecnologia de Presidente Prudente - FCT/Unesp

Prof. Dr. EVERALDO SANTOS MELAZZO (Participaçao Presencial)
Departamento de Planejamento Urbanismo e Ambiente / Faculdade de Ciencias e Tecnologia de Presidente Prudente - FCT/Unesp

Prof. Dr. BRIAN DOUGLAS WAMPLER (Participaçao Virtual)
School of Public Service / Boise State University

Prof. Dr. LUCIANO FEDOZZI (Participaçao Virtual)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Profa. Dra. MARIA CAMILA LOFFREDO D'OTTAVIANO (Participaçao Virtual)
Departamento de Tecnologia / Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e de Design da Universidade de São Paulo - FAUUSP

Presidente Prudente, 25 de junho de 2025

AGRADECIMENTOS

O leitor que, a pouco, abriu o documento que compõe esta tese, já deve ter reparado em sua dimensão, e sabe que virá uma longa – mas prazerosa, espero – jornada acadêmica pela frente. Portanto, farei questão de ser sintético nesses agradecimentos, mas sem desconsiderar a sua importância. É o momento de finalizar e de olhar para trás.

Primeiro, os agradecimentos de cunho mais pessoal. Como poderiam imaginar, os começo agradecendo imensamente à minha companheira, Renata Schramm Corrêa, por estar do meu lado ao longo desse tortuoso caminho, que envolveu longas viagens, momentos de distâncias, incontáveis horas de trabalho, preocupações extensivas e reviravoltas constantes. Você sempre esteve comigo nesses momentos (e, melhor ainda, nos ótimos que os acompanharam), não me deixando temer, afinal sabes muito bem que *fear is the mind-killer*. Te amo muito, e também amo o nosso Tutu.

Também agradeço demasiadamente a meus pais, Neuci e Márcio, que sempre me apoiaram na decisão de me aventurar na Geografia e seguir carreira acadêmica, sendo compreensivos e pacientes quando necessário. O mesmo vale para a companhia de meus irmãos, Arthur e Laura, que fazem a minha vida mais rica e dotada de significado. Vivi quase todo o primeiro ano de doutorado (além do período anterior, de processos seletivos) sob o mesmo teto que vocês quatro, e definitivamente são parte dessa trajetória. Os amo muito. Acompanho com um agradecimento expandido à toda minha família (especialmente Sartori-Voltolini, mas também Bogo, Cristofolini e Andersen), da qual serei o primeiro Doutor.

A citação aos meus amigos também é essencial aqui. Vocês são muitos, mas um especial agradecimento aos bondes de Rio do Sul e Florianópolis, que seguem comigo apesar da distância. Fulecos, Patetas, Einstein, Lokomotiv, Morumba, AYEC, Gym Rats e Debate estão entre os conjuntos de pessoas que, ao longo desses quatro anos e dois meses, me fizeram me desprender um pouco do trabalho.

Por segundo, agora, os agradecimentos de caráter técnico e acadêmico. Um grande obrigado, acima de tudo, à universidade pública, gratuita, e de qualidade (na medida do possível), manifestada na Universidade Federal de Santa Catarina (anteriormente) e na Universidade Estadual Paulista (recentemente), que me permitiram trilhar minha carreira. A educação superior pública, que sustenta a maioria da ciência brasileira, é um

direito que não deve ser posto de lado. Neste contexto, o presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. E, desde agosto de 2021, o presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, Brasil, por via do Processo nº 2021/04556-0 e 2022/12767-3. Além de dar todas as condições para realização desta investigação, foi por via da FAPESP que pude realizar meu doutorado-sanduíche na Boise State University, com a obtenção de uma Bolsa Estágio de Pesquisa no Exterior.

Ao longo desse período, estive vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da FCT/UNESP e ao GASPERR, e tive orientação essencial do Prof. Dr. Arthur Magon Whitacker, do qual agradeço muito pela companhia acadêmica e pelas diversas reuniões que moldaram esta pesquisa e a versão final deste texto. Também agradeço a todos os professores e pesquisadores do PPGG/UNESP que partilharam seu conhecimento nesses pouco mais de quatro anos. No que tange especificamente a investigação e a experiência acadêmica, em todas as suas fases, torna-se necessário agradecer nominalmente a Yves Cabannes, Ligia Lüchmann, Carla Martelli, Brian Wampler (este, especialmente, pelo período de orientação na BSU e as portas abertas), Roberto Falanga, Paolo Spada, Monika Dowbor, Maira Rodrigues, Lizandra Serafim, Libby Lunstrum, Chris Birdsall, Maggie Shum, Laís Abreu, Ingrid Haftel, Hillary Carelli-Donell, Gary Hytrek, Flor Magallanes, Jaroslaw Olejniczak, Borys Martela, Mateusz Piasecki, Nathalia Rigolin, Nadja Karina Silva e o saudoso “Chumbinho”. Com certeza há gente faltando aqui, mas saibam que vocês também ajudaram a construir esse trabalho e que serei eternamente grato.

Por fim, reforço que a ciência é um processo coletivo e que, relembrando a reflexão de Heráclito de Éfeso, tanto eu quanto o rio não somos mais os mesmos. Agradeço à Geografia e as demais ciências que alimentaram este trabalho pelo seu resultado final. O que segue, independentemente da qualidade, não seria possível sem os pares.

“Do you remember the cigarettes when they started having a filter? Those are filtered PB, no nicotine, just smoke. It is the best image I can give you. (…) It is time for the academy and politicians to scrutinise and clarify just what they really want to do and attain [with PB]”. Yves Cabannes, 2025. *In memoriam* (1952-2025).

RESUMO

O orçamento participativo (OP) é um instrumento de gestão urbana que, em seus 35 anos de implementação, a partir da experiência paradigmática de Porto Alegre, consolidou-se na gestão pública em nível global e é considerado uma das principais inovações democráticas já desenvolvidas. Entre seus princípios fundamentais, que estão em disputa, encontram-se a busca por inversão de prioridades – políticas e sociais – e a justiça social, o que lhe concede um caráter inerentemente espacial. No entanto, o OP não só está decadente no Brasil, já a mais de uma década, como tem recebido limitada atenção de geógrafos. Do ponto de vista acadêmico, apesar da grande centralidade da pesquisa sobre a construção e o resultado de centenas de programas brasileiros, poucos aplicaram análises espaciais ou com enfoque em categorias geográficas. Neste contexto, observou-se uma demanda científica de tratar do tema no que concerne às cidades médias, relevante estrato da rede urbana no Brasil e no mundo. Portanto, propõe-se a análise de tal instrumento a partir do paradigma da Produção do Espaço, desenvolvido por Henri Lefebvre, interpretando-se o OP como produto e produtor das relações sociais, destacando-se as dimensões institucional, política e urbana. Em adição, o conceito de Território foi operacionalizado, dada a importância de se considerar o papel das relações de poder na implementação e execução de políticas públicas e ferramentas de gestão urbana. Nesse desenrolar teórico-metodológico, o conceito de impacto territorial foi desenvolvido, servindo como matriz principal de análise da fatia empírica do trabalho, articulando-se, posteriormente, com o - ao mesmo tempo - conceito e horizonte político, da justiça territorial. De maneira a operacionalizar tal arcabouço e responder às perguntas de pesquisa, uma metodologia com procedimentos quantitativos e qualitativos foi desenvolvida, com enfoque espacial dividido em dois blocos: o primeiro, uma amostra de 314 municípios, classificados em cinco *clusters*; e o segundo, quatro estudos de caso aprofundados em cidades médias (ou de porte médio), sendo estas Araraquara/SP e Maringá/PR, no Brasil, e Łódź (Polônia) e Vallejo (EUA), no exterior. Para o estudo de *large-N*, foi elaborado e aplicado o Índice Quantitativo de Impacto Territorial (IQIT), enquanto a avaliação dos casos aprofundados se deu por via de uma escala qualitativa de impacto distribuída em cinco dimensões, indo de 'inexistente' a 'muito alto' para cada observação. Os resultados apontaram que as metrópoles têm, até o momento, apresentado OPs mais robustos e de impacto territorial mais significativo, mas que as cidades médias apresentam significativo potencial para aprofundamento do OP enquanto política pública, algo principalmente demonstrado pelos estudos de caso, em que os princípios da justiça territorial foram observados, com destaque para Araraquara e Łódź. As conclusões apontam para a relevância de se compreender o OP enquanto objeto de investigação dos estudos urbanos e da Geografia, para seu potencial de gerar impacto territorial e busca por justiça territorial, além da necessidade contemporânea de se discutir a sua institucionalização no contexto brasileiro, com uma política pública voltada à implementação nas cidades médias.

Palavras-chave: Orçamento Participativo; Impacto territorial; Justiça Territorial; Gestão urbana; Políticas Públicas; Produção do Espaço Urbano; Cidades médias;

ABSTRACT

Participatory budgeting (PB) is an urban management instrument that, in its 35 years of implementation, after the paradigmatic experience of Porto Alegre, consolidated itself in public management at the global level and it is considered one of the main democratic innovations developed in contemporary times. Among its core principles, that are currently under dispute, are the seek for the inversion of priorities – political and social – and social justice, giving to PB an inherent spatial character. However, PB is not only declining in Brazil, after more than one decade, but it is also receiving limited attention by geographers. From the academic point of view, even with the major centrality of research about the development and results of hundreds of Brazilian programs, just a few studies applied spatial analysis or focused in geographical categories. In this context, a scientific demand of discussing this theme regarding the mid-sized cities was observed, a relevant stratum of the urban network in Brazil and abroad. Therefore, it is proposed the analysis of this instrument with the Space Production paradigm as developed by Henri Lefebvre, interpreting PB as product and producer of social relations, highlighting the institutional, political and urban dimensions. In addition, the concept of Territory was applied, considering the importance of thinking about the role of power relations in the implementation and execution of public policy and urban management tools. In this theoretical and methodological development, the concept of territorial impact was built, working as main analysis framework of the empirical side of this research, being articulated, later, with the – at the same time – concept and political horizon of territorial justice. To apply this framework and answer the research questions, a methodology with quantitative and qualitative methods was developed, with spatial focus divided into two blocks: the first, an sample of 314 municipalities, classified in five clusters; and the second, four case-studies deepened in mid-sized cities, namely Araraquara (São Paulo) and Maringá (Paraná), in Brazil, and Łódź (Poland) and Vallejo (USA), abroad. For the large-N study, the Quantitative Index of Territorial Impact (IQIT, in Portuguese) was developed and applied, meanwhile the analysis of the case studies occurred through a qualitative scale distributed by five dimensions, from "inexistent" to "very high" for every observation. The results pointed out that the metropolises have, until now, shown more solid and territorially impactful PBs, but that the mid-sized cities present a significant potential to deepen PB as a public policy, something that has evidence in the case studies, in which the principles of territorial justice where observed, with highlight to Araraquara and Łódź. The concluding remarks point out to the relevance of understanding PB as a research object for urban studies and Geography; to its potential to generate territorial impact and seek for territorial justice, including the contemporary need to discuss PB institutionalization in the Brazilian context, as a public policy directed to implementation in mid-sized cities.

Keywords: Participatory budgeting; Territorial impact; Territorial justice; Urban management; Public policy; Urban space production; Mid-sized cities.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Grau de população urbana por país em 1890, 1950, 1990 e 2025 (projeção) .27
Figura 2 - Classificação das cidades sul-americanas por dimensão populacional (1950 e 2000) 40
Figura 3 - Modelos de democracia e suas trajetórias 77
Figura 4 – Democracy cube proposto para analisar canais participativos 85
Figura 5 – Mobilidade global do OP até o início da década de 2010 107
Figura 6 – Mobilidade global do OP ao final da década de 2010, antes da pandemia de COVID-19 109
Figura 7 – O triângulo de classificação dos fundamentos de implementação do OP 128
Figura 8 – Esquema de análise e interpretação de desenhos institucionais de OP 133
Figura 9 – Esquemas de comparação entre conjuntos 161
Figura 10 – Síntese gráfica dos elementos que compõem um exemplo de pesquisa urbana comparada 163
Figura 11 – Contexto institucional e de trabalho do qual estão inseridos os SIGs 180
Figura 12 - Escala de análise qualitativa do impacto territorial 190
Figura 13 - Mapa mental dos contatos que levaram à realização das entrevistas 195
Figura 14 - Processo de retroalimentação da pesquisa científica nas humanidades, dividido por etapas 201
Figura 15 - Capturas de tela com exemplos de portais da transparência municipais 204
Figura 16 - Transformação do investimento per capita do OP de, respectivamente, Belém, Belo Horizonte, Campinas e Porto Alegre 272
Figura 17 - Linhas do tempo demonstrando o recorte dos estudos de caso 287
Figura 18 - Registros das conferências municipais da participação popular de 2024 em Araraquara 291
Figura 19 - Organograma com estrutura organizacional do desenho institucional do OP de Araraquara 292
Figura 20 - Organograma com estrutura organizacional do desenho institucional do OP de Vallejo 300
Figura 21 - Funções e responsabilidades dos órgãos associados ao Vallejo PB 302
Figura 22 - Divisão territorial de Vallejo em distritos 304

Figura 23 - Organograma com estrutura organizacional do desenho institucional do OP de Łódź 308
Figura 24 - Organograma com estrutura organizacional do desenho institucional do OC de Maringá 312
Figura 25 – Representação das cinco unidades territoriais de planejamento, que servem como divisão territorial para realização das APGTs OC em Maringá 315
Figura 26 - Participação total por ano em, respectivamente, Araraquara, Łódź, Maringá e Vallejo 327
Figura 27 - Registros fotográficos das APGTs presenciadas in loco 341
Figura 28 - Valor do investimento per capita por via dos OPs de, respectivamente, Araraquara, Łódź e Vallejo 350
Figura 29 - Número de projetos implementados por via do OP por ciclo em, respectivamente, Araraquara, Vallejo e Łódź 365
Figura 30 - Número de projetos implementados por categoria, nos três casos codecisórios 367
Figura 31 - Valor (em moeda local) investido nos projetos por categoria, nos três casos codecisórios 368
Figura 32 - Registros fotográficos de projetos financiados pelo OP de Łódź em diferentes ciclos 370
Figura 33 - Registros fotográficos de projetos implementados em Araraquara na segunda gestão 375
Figura 34 - Registros de campo com a qualidade da pavimentação em Vallejo 377
Figura 35 - Projeto do OP em pequeno parque urbano de Łódź, votado em 2023 e implementado em 2024 383
Figura 36 - Mapas apresentados nas APGTs, demonstrando obras intervenções públicas concluídas ou em andamento 401
Figura 37 - Registros fotográficos de demandas externas ao OC realizadas na UTP 02. 402

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Rede urbana brasileira em 2018 43
Mapa 2 - Municípios com processo de OP nos ciclos eleitorais de 1992 e 1996 103
Mapa 3 - Municípios com processo de OP nos ciclos eleitorais de 2000 e 2004 103
Mapa 4 - Municípios com processo de OP nos ciclos eleitorais de 2008 e 2012 117
Mapa 5 - Municípios com processo de OP nos ciclos eleitorais de 2016 e 2020 117
Mapa 6 - Municípios com processo de OP no ciclo eleitoral de 2024 118
Mapa 7 - Lista final de municípios com dados, dentre os cinco clusters delimitados 208
Mapa 8 - OPs identificados na pesquisa, por cluster 219
Mapa 9 - OPs identificados na pesquisa, por cluster (macrorregião Nordeste) 222
Mapa 10 - OPs identificados na pesquisa, por cluster (Centro-Sul) 223
Mapa 11 - OPs identificados na pesquisa, por cluster (hubs RS e SP) 224
Mapa 12 - OPs identificados na pesquisa, por cluster (hubs MG e ES) 226
Mapa 13 - Relação de ligação entre cidades e OPs identificados em cidades médias (clusters 'd' e 'e') 235
Mapa 14 - Relação de ligação entre cidades e OPs identificados em cidades médias (clusters 'd' e 'e') nos hubs do sudeste e do Rio Grande do Sul 236
Mapa 15 - OPs ativos no ciclo de gestão de 2024, por cluster (Brasil e São Paulo) 239
Mapa 16 - OPs ativos no ciclo de gestão de 2024, por modelo (Brasil e São Paulo) 239
Mapa 17 - Representação cartográfica do IQIT fiscal 249
Mapa 18 - Representação cartográfica do IQIT participação 259
Mapa 19 - Representação cartográfica do IQIT institucional 266
Mapa 20 - Representação cartográfica do IQIT de investimentos 274
Mapa 21 - Representação cartográfica do IQIT final 279
Mapa 22 - Divisão regional do OP de Araraquara 297
Mapa 23 - Dzielnica e osiedle de Łódź, que servem como divisão territorial do OP 310
Mapa 24 - Status dos projetos votados no OP de Araraquara (gestão 2017-2024) 380
Mapa 25 - Distribuição espacial das intervenções do OP em Araraquara 385
Mapa 26 - Distribuição espacial das intervenções do OP em Vallejo 390
Mapa 27 - Distribuição espacial das intervenções do OP em Łódź 395

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Progressão da urbanização entre diferentes países e regiões (1810 a 2023) 27
Gráfico 2 – OPs implementados em municípios com mais de 50 mil habitantes por ciclo eleitoral (1992-2004)..... 102
Gráfico 3 – OPs implementados em municípios com mais de 50 mil habitantes por ciclo eleitoral (2008-2024)..... 116
Gráfico 4 - Tipo de resposta do questionário por grupo de cidades..... 206
Gráfico 5 - Número de respostas aos questionários por etapa de envio..... 206
Gráfico 6 - Respectivamente, a porcentagem de OPs por cluster no período 1989-2024 e só em 2024..... 241
Gráfico 7 - Número de OPs ativos por modelo de tomada de decisão..... 243
Gráfico 8 - Média do IQIT fiscal, distribuído por cluster..... 245
Gráfico 9 - Média do IQIT de participação, distribuído por cluster..... 255
Gráfico 10 - Média do IQIT institucional, distribuído por cluster..... 263
Gráfico 11 - Média do IQIT de investimentos, distribuído por cluster..... 270
Gráfico 12 - Média do IQIT total, distribuído por cluster..... 276
Gráfico 13 - Participação total (presencial e online) por ciclo nos quatro estudos de caso..... 327
Gráfico 14 - Participação per capita (presencial e online) por ciclo nos quatro estudos de caso..... 328
Gráfico 15 - Número de formulários preenchidos no OP de Łódź, por ciclo..... 332
Gráfico 16 - Investimento per capita por ciclo em Araraquara, Łódź e Vallejo, em US$. 354
Gráfico 17 - Porcentagem do investimento municipal aplicado via OP, por estudo de caso e ciclo..... 357

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resumo das características mais relevantes dos diferentes espaços urbanos 32
Quadro 2 - Tipologia dos programas de OP pelo mundo 130
Quadro 3 - Síntese da estrutura da pesquisa 164
Quadro 4 – Conjunto de dados coletados para o primeiro bloco da pesquisa 167
Quadro 5 – Resumo dos clusters e do número de experiências coletadas 172
Quadro 6 - Resumo da composição do valor final do IQIT 178
Quadro 7 – Lista de camadas vetoriais utilizadas nas operações de geoprocessamento 181
Quadro 8 - Síntese dos trabalhos de campo realizados para o segundo bloco da pesquisa 192
Quadro 9 - Reuniões de "abordagem informal" com agentes bem-informados (ABI) 196
Quadro 10 - Municípios da região norte com experiência de OP (1989-2024), por cluster 220
Quadro 11 - Número de municípios com OP por cluster, na região Nordeste 222
Quadro 12 - Regiões de influência com maior número de OPs vinculados 228
Quadro 13 - Arranjos populacionais com maior número de OPs implementados 233
Quadro 14 - Arranjos populacionais de cidades médias com 3 ou mais OPs 233
Quadro 15 - Regiões intermediárias de cidades dos clusters 'd' e 'e' com mais OPs 237
Quadro 16 - Resumo de estatística descritiva dos resultados do IQIT fiscal, por cluster 245
Quadro 17 - Municípios com valor mais alto do IQIT fiscal 247
Quadro 18 - Municípios com maior pontuação na variável de 'investimento' do IQIT Fiscal 251
Quadro 19 - Resumo dos resultados para o IQIT fiscal com todos os municípios, por cluster e macrorregião 252
Quadro 20 - Resumo de estatística descritiva dos resultados do IQIT da participação, por cluster 256
Quadro 21 - Municípios com valor mais alto do IQIT da participação 257
Quadro 22 - Resumo de estatística descritiva dos resultados do IQIT institucional, por cluster 263

Quadro 23 - Municípios com valor mais alto do IQIT institucional 265
Quadro 24 - Resumo de estatística descritiva dos resultados do IQIT de investimentos, por cluster 270
Quadro 25 - Municípios com valor mais alto do IQIT de investimentos 271
Quadro 26 - Resumo de estatística descritiva dos resultados do IQIT total, por cluster 277
Quadro 27 - Panorama comparativo dos quatro estudos de caso 286
Quadro 28 - Participação nas plenárias do OP de Araraquara na primeira gestão, por ano e região 337
Quadro 29 - Participação nas plenárias do OP de Araraquara na segunda gestão, por ano e região 337
Quadro 30 - Participação nas APGTs de Maringá, por unidade territorial e ano 342
Quadro 31 - Cinco projetos de maior e menor custo dentre os três casos codecisórios 366
Quadro 32 - Demandas listadas como prioritárias no Orçamento Cidadão de Maringá, por ano 368
Quadro 33 - Status dos projetos por edição do OP de Araraquara 380
Quadro 34 - Distribuição dos projetos e investimentos do OP de Łódź por tipo e distrito 399
Quadro 35 - Avaliação qualitativa do impacto territorial nos estudos de caso, por dimensão 412

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABI – Agente Bem-Informado
APGT – Assembleia Participativa de Gestão Territorial
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
BEPE – Bolsa Estágio de Pesquisa no Exterior
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
BNH – Banco Nacional da Habitação
CAIC – Centro de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente
CEB – Comunidades Eclesiais de Base
CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CGU – Controladoria Geral da União
CMPGT – Comissão Municipal de Planejamento e Gestão Territorial
COHAB – Companhia de Habitação Popular
COP – Conselho do Orçamento Participativo
CPPO – Coordenadoria de Participação Popular de Araraquara
DGM – Desafios da Gestão Municipal
EUA – Estados Unidos da América
FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FNRU – Fórum Nacional da Reforma Urbana
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FragUrb – Projeto Fragmentação Socioespacial e Urbanização Brasileira
FSM – Fórum Social Mundial
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IQIT – Índice Quantitativo de Impacto Territorial
IPEA – Instituo de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPLAM – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

LAI – Lei de Acesso à Informação

LB – Long Beach

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

OC – Orçamento Cidadão

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OP – Orçamento Participativo

OPA – Orçamento Participativo de Araraquara

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MinC – Ministério das Cidades

MNRU – Movimento Nacional da Reforma Urbana

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra

NYC – New York City (Cidade de Nova Iorque)

PBP – Participatory Budgeting Project

PDP – Plano Diretor Participativo

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PL – Partido Liberal

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPE – Políticas Públicas Espaciais

PT – Partido dos Trabalhadores

RBOP – Rede Brasileira de Orçamentos Participativos

RECIME – Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias

REGIC – Região de Influência das Cidades

SDU – Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Araraquara

SEFAZ – Secretaria da Fazenda de Maringá

SEPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo de Maringá

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SIC – Sistema de Informação do Cidadão

SIG – Sistemas de Informações Geográficas

UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

USAID – United States Agency for International Development

USCB – United States Census Bureau

UTP – Unidade Territorial de Planejamento

SUMÁRIO

1. Introdução: Uma problemática do orçamento participativo para as cidades 9

2. O planejamento, a gestão e as políticas públicas urbanas em cidades médias - especificidades e potencialidades 21

2.1 Os caminhos da urbanização brasileira e a posição de suas cidades médias 22

2.2 Delineando Política Urbana no Brasil e no mundo: planejamento, gestão e políticas públicas 46

2.3 A política urbana nas cidades médias: especificidades e potencialidades 60

3. O orçamento participativo sob enfoque geográfico 68

3.1 O orçamento participativo enquanto instrumento de gestão e planejamento urbano 72

3.1.1 Os fundamentos teóricos e práticos da participação na gestão e planejamento urbanos 72

3.1.2 O contexto socioespacial e político do surgimento do orçamento participativo 86

3.1.3 A mobilidade e transformações do orçamento participativo no Brasil e no mundo 98

3.2 Caracterizando o orçamento participativo e suas relações com o território, as desigualdades socioespaciais e a justiça espacial/territorial 123

4. Metodologia 151

4.1 Fundamentos, hipótese e objetivos 151

4.2 Primeiro bloco da investigação: comparando OPs entre cidades médias e metrópoles 164

4.3 O papel dos Sistemas de Informações Geográficas 178

4.4 Segundo bloco da investigação: Comparando o impacto territorial do OP e sua relação com desigualdades socioespaciais e justiça territorial em quatro cidades médias 182

5. O panorama nacional do impacto territorial dos OPs nas cidades médias 200

5.1 Um prólogo dos resultados: O processo do fazer científico 200

5.2 As análises estatísticas e espaciais do impacto territorial dos OPs nas cidades médias 218

5.2.1 A implementação do OP nos municípios brasileiros sob um olhar espacial e urbano 218

5.2.2 Os resultados a partir do Índice Quantitativo de Impacto Territorial 244

5.3 Debatendo a hipótese, o IQIT e as conclusões sobre o OP nas cidades médias brasileiras 280

6. Uma análise qualitativa do impacto territorial: O papel da justiça territorial via OP a partir de quatro estudos de caso 285

6.1 Uma breve apresentação da análise 285

6.2 Os variados desenhos institucionais e suas relações espaciais 287

6.3 A participação popular: quantidade e qualidade 324

6.4 O investimento público, a integração com o planejamento e a distribuição territorial dos projetos 348

6.5 Há justiça territorial, afinal? O impacto territorial do OP nas cidades estudadas 411

7. Proposições e conclusões 432

Referências 445

ANEXOS 492

1. Introdução: Uma problemática do orçamento participativo para as cidades

O orçamento participativo – amplamente conhecido como OP – recebeu diversas classificações e alcunhas ao longo de seus pouco mais de 35 anos de história. Já foi apontado por estudiosos do tema como sendo uma inovação democrática, uma instituição participativa, uma inovação participativa, um programa de democracia direta, uma interface socioestatal, dentre outros (Smith, 2009; Romão; Martelli, 2013; Lüchmann, 2014; 2022; Wampler; Goldfrank, 2022; Lüchmann; Amorim; Borba, 2025). O OP também é creditado por suas variadas e possíveis funções (ou até objetivos) no que diz respeito à interação entre poder público e sociedade civil, sendo interpretado por diferentes pesquisadores como uma ferramenta para radicalização da democracia, para pedagogia cidadã, para transparência e *accountability*, para eficiência administrativa, para aumento na confiança da classe política, dentre outras possibilidades (Wampler, 2003; 2007; Cabannes, 2007; 2015; 2021; Allegretti, 2014; Baiocchi; Ganuza, 2014; Falanga; Lüchmann, 2019; Falanga *et al.*, 2020; Bartocci *et al.*, 2022; Sinervo *et al.*, 2024). Aqui, interpreta-se que o OP é, acima de tudo, um instrumento de gestão urbana.

Tal constatação se associa com o contexto de surgimento desta que viria a se tornar uma política pública espacial (Steinberger, 2013; 2017) quase que "informal" – ou seja, não institucionalizada por via de lei nacional – para o poder local no Brasil. Inspirada e influenciada em experiências anteriores de deliberação pública em torno do orçamento, como os casos de Diadema (Romão, 2013), Pelotas (Gugliano *et al.*, 2008) e Vitória (Carlos, 2015), a "gestão democrática" do Partido dos Trabalhadores eleita em Porto Alegre (capital do estado do Rio Grande do Sul) em 1988, desenhou e implementou – em conjunto a uma forte e mobilizada sociedade civil, principalmente em torno da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (a UAMPA) – o OP no modelo que viria a ser tornar paradigmático (conforme terminologia de Flyvbjerg [2006]) e fundador de um marco na democracia urbana no país e no mundo (Fedozzi, 2002; Lüchmann, 2002; 2014; Porto de Oliveira, 2016; 2018; Wampler; McNulty; Touchton, 2021). Este instrumento, com o desenho institucional em que foi originalmente elaborado – focado em deliberação acerca de demandas, territorialização das discussões e recursos, e tomada de decisão sobre investimentos públicos -, está diretamente associado com a gestão e o planejamento urbanos, com as transformações das relações de poder no espaço e com a busca pela

justiça territorial por vias institucionais (Souza, 2000a; 2000b; 2004; 2006; 2010a; Cabannes, 2007; 2018; 2021).

Esta argumentação se sustenta, especialmente, pelos motivos desde os quais o OP foi desenvolvido e dos resultados de sua execução, primeiro em Porto Alegre e posteriormente em diversas experiências nacionais. O mote principal, como delimitado tanto pela gestão porto-alegrense quanto pelos ativistas envolvidos no processo, era o da "inversão de prioridades", tanto políticas quanto materiais. Em resumo, a primeira diz respeito a deslocar a tomada de decisão política sobre os recursos públicos – por vezes vistos como uma "caixa preta" acessível somente aos burocratas (Azevedo *et al.*, 2022) – dos políticos de carreira e técnicos integrantes do executivo para o cidadão comum, especialmente o de baixa renda, promovendo uma capilarização da democracia urbana. Já a segunda inversão trata de os investimentos públicos serem, então, direcionados com mais intensidade para as periferias e não somente para as áreas centrais e/ou de alta renda (Souza, 2006; 2010a; Cabannes, 2018; 2020; Wampler; Goldfrank, 2022). Como observado pela literatura científica, apesar dos percalços, disputas de poder e limitações inerentes ao próprio OP – como a escala das intervenções e a deliberação que raramente vai além de novos investimentos do poder público, que tendem a causar uma "armadilha da capacidade do Estado" (Wampler; Goldfrank, 2022) - a inversão de prioridades foi observada em diversos casos pelo país, como Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo, Vitória, Serra, Campinas, Recife, Canoas e Ipatinga, para citar alguns exemplos (Wampler, 2003; Marquetti; Campos; Pires, 2008; Braga, 2012; Carlos, 2015; Silva Santos, 2017; Falanga *et al.*, 2020).

Considera-se que há, portanto, um elemento inerentemente espacial ao OP, dado que este lida diretamente com recursos e políticas que se materializam na cidade, podendo combater – ou reforçar, a depender do caso – as suas desigualdades socioespaciais, dada a realidade da cidade capitalista, no geral, e da brasileira, no particular (Santos, 2013; 2017). Dado que o cidadão está inserido no processo, idealmente, por via de uma parceria ou até delegação de poder para com a entidade de governo (Souza, 2010a), trata-se de um instrumento de gestão urbana participativa, que deve apresentar conexões com o planejamento urbano em sentido mais amplo. No entanto, não é sugerida aqui uma abordagem meramente técnica, o que seria se contrapor aos princípios fundamentais do OP (Baiocchi; Ganuza, 2014; Wampler; Goldfrank, 2022). Como argumentado por autores como Souza (2006; 2008; 2010a), Rolnik (2003; 2011),

Maricato (2002; 2015) e Rodrigues (2005; 2016), gestão e planejamento são fundamentalmente políticos e são perpassados por interesses diversos e dinâmicas de poder particulares a cada espaço.

Essa constatação é mister para este trabalho, na medida em que o mesmo está fundamentado teórico-metodologicamente no paradigma da Produção do Espaço de Lefebvre (1991; 2003; 2011; 2015; Harvey, 1973; 1994; Carlos, 2011). Esse estabelece que além de ser composto por uma tríade – espaços de representação, as representações do espaço e as práticas espaciais -, o espaço é constantemente produzido e reproduzido em uma relação dialética, sendo produto, condição e meio para as relações sociais. Ademais, Lefebvre também aponta que, no espaço urbano, as instituições e a institucionalidade são elementos centrais para se compreender suas transformações e modificações, dado o peso exercido pelas normais legais e pelo Estado ao moldar a cidade, tanto no campo simbólico quanto no material.

Como poderia ser esperado, o OP não foge a esta dinâmica. Ao mesmo tempo de caráter técnico e político, este instrumento também se coloca como produto e produtor do espaço urbano, sendo parte integrante das interações entre agentes-atores e sujeitos – utilizando-se da terminologia proposta por Steinberger (2017) – nas cidades que os implementam, podendo inverter, modificar, transformar, tensionar ou aprofundar as relações de poder. Em consequência, optou-se principalmente pela utilização do conceito de *território* ao longo do trabalho, este fundamentalmente associado há como hierarquias e heterarquias de poder se manifestam no espaço, em suas diferentes dimensões (Raffestin, 1993; Haesbaert, 2002; Souza, 2013). Esta categoria fundamental da ciência geográfica (Castro; Gomes; Corrêa, 2000) serviu como baliza para dois conceitos centrais da tese: o *impacto territorial*, compreendido como a capacidade que um determinado instrumento participativo – aqui, o OP – tem de modificar as relações de poder pré-estabelecidas em um determinado espaço; e a *justiça territorial*, resumidamente um horizonte ético-político de busca pela equidade no acesso à equipamentos, serviços e oportunidades, tratando igualmente de aspectos materiais e imateriais (Harvey, 1973; Soja, 2009; 2010; Lima, 2016; Carlos; Alves; Pádua, 2017).

Neste contexto, a concepção de OP aqui delimitada – algo que também não encontra consenso na literatura, com interpretações diversas concomitantes (Shah, 2007; Sintomer *et al.*, 2012; Dias *et al.*, 2021; Lüchmann, 2022) – se baseia em esforços anteriores do autor (Bogo, 2020a; 2022; Bogo; Silva, 2023), e é a de que tal instrumento

se trata de um método participativo de gestão urbana, radicalização democrática e racionalização administrativa (cada caso apresenta diferentes variantes dessa tríade) que deve deliberar sobre, no mínimo, uma parte do orçamento público, normalmente na escala municipal (mas não só). Esta classificação advém das variadas facetas que o OP assumiu ao longo das últimas décadas, resultante de sua popularidade, adaptabilidade e transferibilidade, que o tornaram a inovação democrática potencialmente mais adotada no mundo na contemporaneidade (Smith, 2009; Sintomer *et al.*, 2012; Dias; Enríquez; Júlio, 2019; Dias *et al.*, 2021; Wampler; McNulty; Touchton, 2021).

Há, nesse caso, um processo dual. Primeiramente, o sucesso da experiência de Porto Alegre em seu auge – em conjunto de outros casos relevantes, destacando-se Belo Horizonte – incentivou gestores públicos, ativistas e acadêmicos a proporem a implementação do instrumento, que primeiro se expandiu na América Latina, para posteriormente se tornar dominante na Europa e estar presente em todos os continentes (Shah, 2007; Sintomer *et al.*, 2012; Porto de Oliveira, 2016; 2018; Dias, 2018; Dias *et al.*, 2021; Wampler; McNulty; Touchton, 2021). Como apontam estes autores, agentes-atores como o Banco Mundial, a USAID e a UN-Habitat tiveram papel preponderante para a mobilidade – nos termos de Peck (2011a) e McCann e Ward (2011; 2013) – do OP pelo globo, atingindo outros níveis escalares da gestão pública (como em Portugal, Rússia e Peru, por exemplo) e até a institucionalização como política pública de Estado, algo presente em países como República Dominicana, Polônia, Peru e Coreia do Sul. No entanto, diversos pesquisadores sugerem que este processo, que se intensificou a partir da década de 2010, acabou desidratando os princípios fundamentais do OP – como a radicalização da democracia urbana, a inversão de prioridades e a justiça social – em prol de torná-lo mais aprazível para a dinâmica política tradicional (Baiocchi; Ganuza, 2014; Allegretti; Copello, 2018; Porto; Rena, 2024). Mas, afinal, qual a dualidade presente?

Esta se dá no momento presente do OP no Brasil, onde foi criado, em contraposição a seu prestígio internacional. Atualmente, tal inovação democrática passa por um período de substancial decadência em comparação ao auge vivenciado no fim da década de 1990 e começo de 2000, apresentando uma queda na quantidade de casos e uma deterioração da qualidade da maioria dos programas implementados (Bezerra, 2017; 2022; Lüchmann; Romão; Borba, 2018; Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020; Peres, 2020; Fedozzi; Furtado; Rangel, 2021; Lüchmann; Bogo, 2022; Wampler; Goldfrank, 2022). Os motivos são diversos e atuam conjuntamente. Dentre eles, pode-se apontar como mais relevantes – a

partir dos autores supracitados - as mudanças na estrutura dos investimentos municipais a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (2001), o descompasso da finanças públicas dos poderes locais, as mudanças na estratégia política do PT ao abordar a participação popular, a ascensão de outros instrumentos participativos locais (como conselhos de políticas públicas e planos diretores participativos), a crise econômica e política vivida no país após 2014, o aumento no alcance do neoconservadorismo e as próprias limitações do OP em sua capacidade de transformação.

Tal fenômeno tem resultado em duas abordagens para a questão, que estão relacionadas. A primeira, é a da necessidade de se realizar uma avaliação histórica e crítica do legado e dos impactos do OP, de maneira a entender os motivos que levaram à sua decadência no país de origem, o que é realizado pelos trabalhos citados no parágrafo anterior. A segunda, é a da necessidade de se direcionar os esforços de pesquisa e das políticas públicas em direção ao OP, de maneira que o mesmo retome fôlego e seja novamente implementado de maneira massificada no país, especialmente ao se considerar sua trajetória e a influência internacional (Bogo; Silva, 2023; Observatório das Metrópoles, 2024; Porto; Rena, 2024). Apesar do crescimento expressivo da centro-direita nas eleições municipais de 2024 (Rupp, 2024), considera-se que o panorama sociopolítico é relativamente favorável para, no mínimo, pôr a questão em pauta, mesmo com a disputa pelos recursos públicos protagonizada por câmara dos deputados, de um lado, e governo federal, de outro (Fedozzi, 2024).

Portanto, é neste contexto que o presente trabalho se insere, reforçando a necessidade de maior atenção da parte da Geografia (enquanto ciência) e dos geógrafos para os fenômenos territoriais associados ao OP, algo defendido por Souza (2000a; 2000b; 2004; 2006; 2010a) a mais de 20 anos. Tal posicionamento no campo das ciências gera, portanto, recortes analíticos e conceituais associados com o enfoque do trabalho. Aspectos vinculados ao OP, como associativismo, papel dos movimentos socioterritoriais e a influência das dinâmicas político-partidárias na adoção ou instabilidade dos programas pouco aparecem, também pela vasta produção em torno do tema (Avritzer (Avritzer, 2003; 2014; Wampler, 2008; Romão, 2013; Souza, 2015; Lüchmann; Bogo, 2022; Shum, 2024). Ademais, o leitor deve ter percebido pelo título que há uma particularidade: a abordagem focada nas cidades médias.

Esta decisão de recorte de pesquisa está associada a dois elementos fundamentais. O primeiro, predominância – tanto nacional quanto internacional – por investigações

científicas que abordam experiências metropolitanas enquanto estudo de caso, ou decidem estudar a totalidade dos programas de um determinado país ou região. Como será visto ao longo da tese, ainda que existam trabalhos focados em cidades médias, estas recebem relativa pouca atenção da academia, apesar de comporem a maioria dos OPs implementados, ao menos no Brasil. Em adição, é frequente a argumentação – muitas vezes, de maneira normativa - dentre estudiosos do urbano e do poder local (nacional e internacionalmente), de que a gestão, o planejamento e os instrumentos de cunho participativo são mais eficazes ou relativamente impactantes nas cidades médias, por conta de características a elas inerentes (Bellet; Lllop, 2004; Brandão, 2017; Silva, 2013; Scherer; Amaral, 2020; Rodríguez-Pose; Griffiths, 2021). Optou-se por empiricizar e aprofundar a questão.

O segundo elemento de relevância é o crescimento da importância dos nós intermediários na rede urbana nacional que, desde a década de 1990, vem demonstrando um significativo aumento demográfico, de poderio econômico, de expansão imobiliária e de alcance da influência em relação aos pequenos municípios (Rolnik, 2003; Santos, 2013; Sposito; Catelan, 2014; Melazzo, 2015; 2023; IBGE, 2020; Iablonovski; Evers, 2025). No momento em que as cidades médias se tornam cada vez mais protagonistas na rede urbana brasileira, cabe jogar luz às políticas públicas urbanas nelas implementadas – tanto para avaliação quanto para proposição -, algo que se aplica ao orçamento participativo.

O leitor observará que, ao longo do trabalho, a questão das cidades médias é, por vezes, secundarizada pelas análises e debates realizados, seja no campo teórico, seja a partir dos dados empíricos e seus resultados. No entanto, tais cidades se mantêm como fio condutor da pesquisa e seu principal recorte, tendo fundamental relevância para as comparações (internas e externas) realizadas no desenvolvimento e nas conclusões da presente tese.

Consequentemente, considerando o delineado até aqui, o objetivo geral deste trabalho é o de *analisar se os impactos territoriais dos orçamentos participativos de nível local são mais intensos nas cidades médias e qual o potencial de efetivação de justiça territorial em tais OPs*. Para atingi-lo, foram elaborados seis objetivos específicos, descritos na sequência

a) Catalogar e organizar em quadros analíticos o maior número possível de experiências de orçamentos participativos em nível local (ativas ou não) nas cidades médias e metrópoles brasileiras, formando uma base de dados de acordo com as variáveis propostas. Isso servirá para obter índices estatísticos que permitam a comparação com os OPs dentre as cidades médias com as metrópoles, formando grupos de contraste internos e externos;
b) Identificar e descrever as mais relevantes experiências de OP entre as cidades médias brasileiras. Isso possibilitará a análise sobre os fatores mais importantes nestas cidades e a posterior comparação com outros casos brasileiros e internacionais;
c) Realizar análise de dados acerca das experiências, de forma a desenvolver um quadro tipológico que classifique os impactos territoriais dos OPs para padronizar a análise quantitativa e permitir comparações entre os diferentes casos estudados, em duas frentes: entre as cidades médias e destas para com as metrópoles;
d) Analisar os resultados espaciais das experiências de OP definidas como estudo de caso, a partir das regras estabelecidas em seus modelos, buscando compreender como se dá a relação entre desenho institucional e território;
e) Realizar análise comparativa entre os casos coletados para entender as diferentes dinâmicas e o papel das cidades médias brasileiras na qualidade dos OPs, também comparando-as com outros países em que o instrumento está disseminado;
f) Analisar qualitativamente, a partir dos casos estudados, se há influência do orçamento participativo na efetivação da justiça territorial em cidades médias, a partir dos referenciais teóricos e empíricos que tratam de tal conceito;

O processo de elaboração destes objetivos e suas respectivas funções na pesquisa são debatidos em detalhe ao longo da Metodologia, mas as suas bases precisam estar claras desde o princípio. Por “bases”, refere-se à hipótese e às perguntas de pesquisa que serviram como norteadoras da investigação. Considerando o exposto até aqui e as indagações possíveis sobre as potencialidades e os limites encontrados pelos OPs em cidades médias, a hipótese elaborada foi a de que as condições geográficas características às cidades médias – e sua produção do espaço urbano - tendem a influenciar os maiores impactos territoriais dos OPs em comparação às de outras dimensões, somando-se elementos institucionais que compõem cada um dos processos. Por consequência, há potencial de se atingir os preceitos da justiça territorial em tais programas. Isso está

baseado em dois pressupostos, a serem testados e debatidos: a) elementos institucionais, materiais e demográficos favorecem as cidades médias, em comparação com outros estratos da rede, na implementação de políticas públicas espaciais urbanas, voltadas ao planejamento e gestão (Bellet; Llop; 2004; Sánchez, 2018; Schmäing, 2023); b) a miríade de interesses e relações de poder associadas à reprodução do espaço urbano nas metrópoles, especialmente as brasileiras, pode limitar a capacidade de impacto territorial dos instrumentos nelas aplicados (Arantes; Vainer; Maricato, 2002; Souza, 2006; Rolnik, 2015; Santos, 2017).

Tanto a hipótese quanto os objetivos necessitam de uma dupla abordagem, que não pode ser resumida em uma só pergunta de pesquisa. Na verdade, optaram-se por duas, que fundamentaram o desenho metodológico da investigação. Seguindo as orientações de Booth, Colomb e Williams (2005) e Quivy e Van Campenhoudt (2017), a formulação chegou às perguntas (**P1**) *os impactos territoriais dos orçamentos participativos são significativos nas cidades médias? E como se comparam às metrópoles?*; e (**P2**) *o orçamento participativo pode ser instrumento de justiça territorial em cidades médias?*.

Para respondê-las, optou-se por uma metodologia mista, de cunho qualiquantitativo, dividida em dois blocos principais, aqui representados pelos capítulos 5 e 6. Tal abordagem metodológica tem ganhado tração em anos recentes nas ciências humanas e, mais especificamente, nos estudos urbanos (Quivy; Van Campenhoudt, 2017; Góes *et al.*, 2022; Vrydagh, 2022; Ahn *et al.*, 2023) e se fortalece por não se apoiar unicamente na quantificação, o que tende a gerar distorções e simplificações de fenômenos socioespaciais, e buscar contribuições nas abordagens qualitativas, que se aprofundam nos fenômenos e objetos, mas apresentam limitações no que tange a observação de tendências mais amplas e generalizações de achados. Portanto, trabalhar as dimensões quantitativa e qualitativa em conjunto é, apesar de desafiador, um caminho possível para atenuar limitações de ambos os "espectros" da pesquisa científica.

Os blocos supracitados, apesar de efetivamente divididos no texto, correlacionam-se para as análises e conclusões que virão. O primeiro, vinculado à **P1**, trata de uma análise de largo espectro que buscou quantificar o impacto territorial de todos os OPs implementados em cidades médias (de diferentes estratos), de cidades de portes médio e grande aglomeradas à capitais não metropolitanas e metrópoles, e das metrópoles em si, de forma a comparar os resultados diretamente entre elas. Para tal, foi inicialmente composto um banco de dados com 571 possíveis experiências, depois reduzidas para 314,

finalizando com uma amostra de 128 municípios em que foi possível coletar, ao menos parcialmente, os dados necessários. A realização da análise partiu da formulação do *Índice Quantitativo de Impacto Territorial* (IQIT), composto por 12 variáveis distribuídas em quatro dimensões (fiscal, participação, institucional e investimentos), formada a partir de dados secundários – de outros bancos de dados, fontes acadêmicas ou portais institucionais – e primários, por via de questionário enviado a todas as prefeituras investigadas. A abordagem de *large-N* voltada a estudar a implementação do OP tem significativa tradição neste campo de pesquisas, com trabalhos publicados tanto sobre a realidade brasileira (Boulding; Wampler, 2010; Gonçalves, 2014; Wampler; Touchton, 2019; Peres, 2020; Ferreira, 2022; Lüchmann; Bogo, 2022) quanto em casos internacionais (Wetoszka, 2020; 2022b; Ronda; Gil-Jaurena, 2021; Park; Yoon; Cho, 2022; Abbott; McKiernan; McNulty, 2023; Bogo; Falanga, 2023). A particularidade desta tese se manifesta pelo enfoque nas cidades médias, na elaboração do IQIT e pela estratégia de formar *clusters* para a análise comparativa, sendo estes cinco: a) metrópoles; b) cidades de portes médio e grande em regiões metropolitanas; c) capitais estaduais não metropolitanas e municípios de porte médio aglomerados à estas; d) cidades médias de largo alcance; e e) cidades médias de baixo alcance.

Porém, como já destacado, somente o procedimento acima não seria suficiente para responder à **P2**, o que demandou a formulação do segundo bloco da investigação. Como abordado por autores tratados anteriormente, os elementos característicos à justiça territorial não podem ser averiguados a partir de uma abordagem "distante" do território, demandando um aprofundamento em casos específicos, explorando aspectos espaciais e qualitativos deste conceito, trabalhado em conjunto do impacto territorial. Por isso, optou-se por executar uma pesquisa em quatro estudos de caso – duas cidades no Brasil e duas no exterior -, dos quais cidades médias (ou de porte médio) com diferentes modelos de OP. O objetivo por trás dessa decisão foi o de explorar o papel que o desenho institucional tem em fomentar diferentes resultados no espaço urbano, dialogando com a importância das instituições, como apontado por Lefebvre (2003; 2011).

Esta fase da pesquisa esteve amplamente embasada na estratégia intelectual da comparação, fundamental para avaliação de políticas públicas, para os estudos urbanos e para a ciência geográfica (Snyder, 2001; Flyvbjerg, 2006; Sposito, 2016). Por mais que a comparação esteja presente no bloco anterior, nesta ela toma papel central, dada a relevância de pôr em perspectiva os resultados observados tanto internamente, entre os

casos, quanto externamente, para destes com outros achados da literatura. Em termos procedimentais, foram utilizadas análises documentais, análises de dados (quantitativos e espaciais) associados a cada um dos OPs, e a realização de entrevistas semiestruturadas – com uma divisão temática entre dois tipos de sujeitos (agentes bem-informados e lideranças/representantes da sociedade civil) – nas quatro cidades, em um total de 25.

De maneira a delimitar mais adequadamente a avaliação do que foi encontrado para cada um dos casos, optou-se pela elaboração de uma escala de análise que permitiu analisar, qualitativamente, o impacto territorial nas quatro cidades. Seguindo trabalhos como os de Souza (2006), Marquetti (2007) e Cabannes e Lipietz (2015), a escala desenvolvida vai de um impacto *muito alto* até *inexistente*, passando por *alto*, *intermediário*, *baixo* e *muito baixo*. Assim como no IQIT, optou-se por uma estrutura que segmenta a análise do impacto territorial em cinco aspectos, dos quais: a) desenho institucional e grau de poder decisório; b) quantidade e qualidade da participação; c) investimentos; d) distribuição territorial e tipologia dos projetos; e e) integração com outros instrumentos e com o planejamento urbano. Pesquisas do tipo, que tratam de um número de casos intermediário (*medium-N*, de três ou mais) também são frequentes na investigação sobre os OPs, podendo ser visualizado em Wampler (2003), Costa (2010), Souza (2011), Romão (2013), Cabannes (2015; 2018; 2020), Cabannes e Lipietz (2017) e Schmäing (2023), por exemplo.

Os motivos para a delimitação dos estudos de caso são diferentes entre si – seguindo a indicação de Flyvbjerg (2006) de uma seleção orientada baseada em casos críticos ou de variação máxima -, mas estão conectados com os objetivos do trabalho. No Brasil, foram selecionadas Araraquara/SP e Maringá/PR. A primeira se utiliza de uma adaptação, muito próxima em desenho e em princípios, do modelo original de Porto Alegre (Sintomer *et al*., 2012; Wampler; McNulty; Touchton, 2021), com forte vínculo à figura do prefeito e da participação popular; enquanto a segunda se trata de um formato consultivo, considerado limitado por estudiosos do tema (Souza, 2006; 2010a; Allegretti, 2014) e fortemente vinculado com a tradição local de planejamento urbano, voltado à transparência. Trata-se de casos díspares, que bem representam a heterogeneidade do OP no país.

Já os casos internacionais foram incluídos na pesquisa com o objetivo de tratar da relevante mobilidade internacional do OP, com a comparação entre entidades subnacionais de diferentes países (Snyder, 2001), neste caso uma inovação democrática

aplicada pelo governo local, sendo uma prática relevante entre estudiosos do tema (Cabannes, 2015; 2018; 2020; Lehtonen, 2021; Schmäing, 2023). As duas experiências escolhidas foram as de Vallejo (Califórnia, EUA) e Łódź (Łódzkie, Polônia), a primeira uma cidade de porte médio integrante da região metropolitana de San Francisco (*Bay Area*); e a segunda, uma cidade média de significativa população, atingindo quase 700 mil habitantes.

A decisão por integrar tais casos advém da trajetória de ambos os OPs implementados, com a primeira edição realizada, respectivamente, em 2012 e 2013, também apresentando desenhos institucionais particulares. A cidade californiana se insere no contexto de adoção normativa dos OPs norte-americanos (Wampler; McNulty; Touchton, 2021), além de ser a primeira experiência do país voltada a todo o território de um município (*citywide*, como referido no inglês) (Gilman; Wampler, 2019). Seu modelo é relativamente similar ao adotado em Araraquara, com órgãos de representação internos e uma certa relevância da deliberação. No entanto, não há territorialização de demandas e projetos, e toda a votação se dá em ambiente *online*. O uso de estratégias de *e-democracy* é ainda mais latente na cidade polonesa – um fenômeno nacional, como observado por Poplawski e Gawlowski (2023) – e torna este caso singular em relação ao demais. Destacado no país por seu pioneirismo, sendo um programa implementado antes da lei nacional que tornou os OPs mandatórios para as 66 principais cidades da Polônia (*powiats*) (Wetoszka, 2020), é também apontado por pesquisadores (Bednarska-Olejniczak; Olejniczak, 2018; Lehtonen, 2021; Wetoszka, 2022a) como uma referência pelo volume de participação e do processo como um todo, mas que pouco se utiliza da deliberação entre cidadãos. Ademais, ambos os países – Estados Unidos da América e Polônia – são apontados como influências internacionais no OP (Dias *et al.*, 2021), então analisar como se dá o impacto do OP em cidades médias ou de porte médio destas nações tem relevância não só para entender como o instrumento tem sido implementado no exterior, mas também para proposições e reflexões sobre seu atual papel no Brasil.

A divisão em dois blocos e o conjunto de procedimentos metodológicos, alinhado ao arcabouço teórico particular deste trabalho, permitiu o cumprimento dos objetivos propostos e a resposta das perguntas de pesquisa. Os resultados, apresentados de maneira aprofundada ao longo da tese, apontaram que, do ponto de vista histórico e espacial, os OPs em cidades médias não apresentam um impacto territorial superior aos demais estratos da rede. Na verdade, as metrópoles se destacaram significativamente,

sendo o único *cluster* em que há alguma relação direta para com os resultados. Esse achado promove, portanto, uma *refutação parcial* da hipótese da tese. Parcial, por sua vez, porque os preceitos e fundamentos para a justiça territorial foram observados nas cidades médias – nos estudos de caso, destacando-se principalmente Araraquara por seu alto impacto, e em menor medida Łódź – e apontam para um significativo potencial destas para implementação do OP voltado ao combate das desigualdades socioespaciais. Mesmo que limitações também pudessem ser observadas – principalmente em Maringá, mas também em Vallejo -, que reforçam o peso do desenho institucional e da vontade política para materialização do impacto, políticas públicas voltadas à participação na gestão urbana de cidades médias surgem como um caminho plausível e até desejável.

O texto da presente tese está dividido em sete capítulos, do qual esta introdução é o primeiro. Na sequência, dois capítulos teóricos servem como base para compreender o contexto de realização do trabalho e o arcabouço que fundamenta as escolhas metodológicas, ordem esta que é uma decisão consciente do presente autor. No Capítulo 2, uma ampla visada sobre a urbanização, a política urbana e as especificidades das cidades médias será apresentada, enquanto no Capítulo 3, o OP é discutido em detalhe, especialmente em suas dimensões espacial e urbana. Já o Capítulo 4, voltado à metodologia, fundamenta de maneira mais aprofundada as perguntas de pesquisa, descreve os blocos da investigação e trata do papel procedimental dos Sistemas de Informação Geográfica. Já os Capítulos 5 e 6 dizem respeito às análises dos resultados e discussão, tratando, respectivamente, do primeiro e do segundo bloco da pesquisa. Por fim, o Capítulo 7 trata de resumir os achados, concluir as análises e realizar proposições acadêmicas e institucionais.

2. O planejamento, a gestão e as políticas públicas urbanas em cidades médias - especificidades e potencialidades

O presente capítulo se inicia com uma breve contextualização, que se faz necessária de acordo com os objetivos desta pesquisa, seu ordenamento e os caminhos teórico-metodológicos que a fundamentam. Do ponto de vista do arcabouço conceitual é possível realizar uma divisão dos fundamentos aqui trabalhados em dois grupos principais, descritos a seguir.

O primeiro diz respeito à articulação de uma família de conceitos (Abbagnano, 2007) que dá singularidade à esta tese, por conta de sua aplicação e relação direcionada ao objeto da pesquisa: o orçamento participativo. Por "singular", não nos referimos diretamente a um dos componentes da tríade do pensamento crítico em torno da ideia de totalidade – que se manifesta na espiral do geral, particular e singular[1] – como abordado por Kosik (2002), Santos (2006; 2008), Sposito e Goés (2013) e Sposito (2016), mas nele nos inspiramos como justificativa ao trabalho. Isso porque o supracitado bloco da pesquisa irá aprofundar e debater quais as relações possíveis entre desigualdades socioespaciais, território (e consequentemente o impacto territorial[2]) e a justiça espacial/territorial[3] (Harvey, 1973; Soja, 2009; 2010; Carlos; Alves; Pádua, 2017; Legroux, 2022) para com o OP, o que ainda não foi realizado pela literatura científica especializada no tema[4]. Para atingir este objetivo, é necessário denso aprofundamento e debate teórico-conceitual, o que foi realizado no próximo capítulo.

Isso porque neste capítulo será tratado o segundo bloco, que discorre especificamente acerca das cidades médias/intermediárias e da política urbana (referindo-se mais detalhadamente às diferenças e complementariedades entre planejamento, gestão e políticas públicas neste campo do conhecimento), sob a perspectiva de um *background* que dá fundamento para as discussões, análises e

[1] "Trata-se de um esforço de reconhecer processos gerais, por meio dos modos como eles se consubstanciam diferentemente no plano particular e, tanto mais, singularmente, sempre com o objetivo de avaliar as razões pelas quais as desigualdades e as diferenças se expressam em cada situação analisada" (Sposito, 2016, p. 46).

[2] Conceito elaborado anteriormente por Bogo (2020a, 2023) e que será desenvolvido e aplicado de maneira mais aprofundada ao longo da tese.

[3] Um primeiro debate acerca da predileção por um ou outro termo pode ser visto em Bogo e Silva (2023).

[4] Como veremos no capítulo seguinte, diversos autores trataram do OP com menções, críticas ou articulações a conceitos como direito à cidade, produção do espaço urbano ou justiça (normalmente a social). Silva (2017), por exemplo, associa diretamente OP com justiça espacial. No entanto, a elaboração teórica conjunta – combinada à estrutura metodológica da investigação – garante o ineditismo aqui defendido.

proposições que surgirão ao longo do texto. Ainda que isso sugira que não haveria equiparável aprofundamento ao do discutido no Capítulo 3, não se implica em superficialidade. Não obstante, as discussões do presente capítulo são de fundamental importância para compreensão do(s) recorte(s) espacial(is) que baliza(m) a investigação empírica e que, como está claro para o leitor, faz-se presente no título deste trabalho. Esta parte está calcada, em termos gerais, nas perguntas a seguir:

- O que são e o que caracteriza as cidades médias/intermediárias?
- Como estas se manifestam no mundo e, particularmente, na realidade brasileira?
- Como definir os diferentes componentes da política urbana e sua trajetória no território nacional?
- Quais as relações e manifestações existentes entre esses dois enfoques?

Responder a tais questionamentos – ainda que nos limites inerentes a este trabalho científico, para medidas de caracterização e conceituação – serve à construção do raciocínio que levará às próximas etapas da pesquisa e de análises adequadas aos objetivos. Por mais que as perguntas acima tratem de planos analíticos distintos, estas são pensadas em um enfoque conjunto. Para tal, a partir de diálogo com a literatura especializada, primeiramente será apresentada de maneira breve a trajetória histórica e espacial da urbanização no Brasil, desembocando no papel das cidades médias, no passado e no presente. Posteriormente, já compreendendo os critérios que configuram o recorte espacial delineado, a política urbana será conceituada a partir da articulação entre três de seus componentes: planejamento, gestão e políticas públicas. Ao final, a terceira seção irá trabalhar conjuntamente as duas anteriores para traçar as especificidades e potencialidades associadas ao recorte proposto. Esta última seção será o degrau essencial para compreensão da importância de se entender a atuação dos OPs nas cidades médias e qual a relevância de os ter enquanto objeto de investigação científica.

2.1 Os caminhos da urbanização brasileira e a posição de suas cidades médias

A presença da cidade e do urbano enquanto fatos sociais têm origens no tempo longo das configurações sociais humanas, com aglomerações que remetem ao que compreendemos enquanto “cidade” (ou cumprindo, naquele dado contexto socioespacial, tal função) aparecendo já na Antiguidade, há mais de 11 mil anos (Soja, 2000). Como

argumentado por Lefebvre (2011), a cidade desde este momento histórico sempre foi compreendida como *obra*, tendo ela fundamentalmente valor de uso, e não valor de troca. Ademais, essa maneira de organização social não surgiu a partir de um ponto específico na superfície terrestre para dali irradiar no globo, mas sim de maneira paralela em diversas sociedades, como nos antigos povos do atual Oriente Médio (i.e. Sumérios, Mesopotâmios e Babilônios), no vale do Rio Indo, no Egito Antigo, nas primeiras dinastias chinesas e entre os povos e impérios pré-colombianos, no que hoje se compreende por América Latina (Sposito, 1988; Pacione, 2009).

De maneira geral, Sposito (1988), Mumford (2004) e Pacione (2009) deixam claro que o processo de formação das primeiras cidades não se deu de maneira espontânea e rápida, mas se tratou sim de um longo processo – entre séculos e milênios, a depender do contexto socioespacial – que envolveu sedentarização e consolidação dos primeiros sítios urbanos, normalmente associados ao transporte fluvial e a características específicas da geomorfologia, para defesa. A descrição dos autores também evidencia a notável associação entre cidade e campo que, nestas primeiras aglomerações, detinha uma distinção menos clara que a encontrada posteriormente nas cidade-estado da Grécia Antiga, na Europa Medieval e até nas cidades modernas da industrialização fordista. De acordo com Lefevbre (2011), esta relação passa historicamente por momentos de conflito ou associação.

O processo de formação das cidades e sua expansão global vai além do escopo deste trabalho[5], mas interessa amplamente entender as transformações do sentido do urbano em direção à contemporaneidade, elemento este trazido por Sposito (1988; 2006) e Lefebvre (1972). Como posto pelos pesquisadores, o conceito de propriedade (surgido no campo) configurou certa apropriação territorial e, junto do trabalho, seguem como essenciais para compreender a urbanização a mais de cinco milênios. Ainda que desde o seu início a cidade dependesse da agricultura e do espaço rural – uma contradição que segue presente na contemporaneidade -, os espaços urbanos foram ganhando cada vez mais centralidade nas relações de produção e poder, tornando-se ponto focal do político, do religioso e da proteção (Pacione, 2009).

No entanto, é mais recentemente –especificamente nos últimos 250 anos – que ocorre um ponto de inflexão que faz o sentido da urbanização – vista aqui como a mudança

[5] Para um mergulho aprofundado neste tema de estudo, indica-se o clássico trabalho de Mumford (2004).

dos papéis na divisão do trabalho e da produção ao longo do espaço-tempo – se modificar ao grau de se tornar o grande enfoque do corrente modo de produção dominante: o capitalismo. Isto é argumentado por Lefebvre (1972), Sposito (1988) e Scott e Storper (2014), que também ressaltam que, apesar de a cidade já ter sido há muito tempo a base do comércio, do artesanato, do poder político[6] e da tomada de decisões – de maneira heterogênea na estrutura hierárquica medieval e mais evidentemente nas diferentes manifestações do modo de produção asiático –, é após a revolução industrial e o capitalismo que a cidade muda e passa a ser o *lócus* da produção. Como consequência direta, a cidade se torna o mais genuíno local para reprodução do capital e do lucro, o que se intensifica na urbanização contemporânea (Harvey, 1973; 2005; 2008; 2011; 2013). A partir daí faz se valer a posição defendida por Geiger (2005) de que a cidade é exemplo de um fato anteriormente particular que "migrou" em direção ao universal.

Como reforçado por Pacione (2009), na Europa – onde aflora o mercantilismo e posteriormente o capitalismo, com sobreposições espaço-temporais – a cidade ganhou novas funções e papéis durante o Renascentismo (séculos XVI ao XVIII), mas a explosão demográfica e novos sentidos só são efetivamente revolucionários quando ocorre a industrialização[7]. Soja (2000) e Lefebvre (1972) argumentam que não são só a expansão e as novas configurações espaciais que vão mudar a cidade pré-capitalista, mas a própria compreensão social e simbólica acerca do urbano se modifica. A mudança do status da propriedade do feudal para o privado traz consigo elementos fundamentais novos[8], como o próprio filósofo francês argumenta em outro momento

> A prática espacial do modo de produção capitalista tenta utilizar o espaço *instrumental* (espaço como ferramenta) e torná-lo institucional para introduzir uma coerência na exploração e opressão, quer dizer nas relações de produção e de classe tais como elas se concretizam "no campo". (Lefebvre, 2015 [1972], p. 449, destaque no original)

Portanto, ainda que as contestações às elites fossem diversas e a relação de parte da aristocracia europeia com as cidades tenha sido repleta de descontinuidades – vide o

[6] "A cidade é, via de regra, a sede do poder e, portanto, da classe dominante." (Singer, 2021, p. 8)

[7] E estas foram percebidas rapidamente pelos estudiosos. Como nos mostra Lefebvre (1972), Friedrich Engels já falava no século XIX de uma "multidão solitária" que compunha o novo quadro social da Londres industrial, além de afirmar que "A ordem capitalista gera o caos urbano" (p. 18). Isso também pode ser visto no trabalho de Reclus (1985), em período histórico semelhante.

[8] O autor também reforça a importância da acumulação primitiva nesse processo, que fomentou o surgimento de capital e trabalho abstratos, algo que era frágil durante o mercantilismo e inexistente no período medieval.

fetiche romântico por um espaço rural bucólico e fabricado nos palácios de Versalhes e Schönbrunn, no século XVIII –, é com a burguesia liberal progressista que há uma mudança ideológica em relação à cidade (Lefebvre, 2011). A partir dali o espaço urbano é visto como produto acima da obra. Reforça-se a argumentação de Sposito (1988) de que a urbanização deve ser compreendida como um processo de contínua transformação dos papéis que a cidade desempenha na divisão territorial do trabalho, devendo ser entendida de maneira interescalar e considerando as mudanças causadas pelo próprio modo de produção capitalista no espaço-tempo (Harvey, 1994; 2008). Essa questão é também reforçada por outros autores, visto que o

> Papel histórico da cidade: aceleração dos processos (a troca e o mercado, a acumulação dos conhecimentos e dos capitais, a concentração desses capitais) e local das reduções. (...) ela [a cidade] não é um lugar passivo da produção ou da concentração dos capitais, mas sim que o urbano intervém como tal na produção (nos meios de produção)[9] (Lefebvre, 2011, p. 63).

> O desenvolvimento das forças produtivas urbanas, por sua vez, não pode ser pensado como um processo apenas econômico. Ele é condicionado pela expansão da divisão do trabalho intra e interurbana, portanto pelo tamanho e pela qualidade do espaço político, no qual a cidade se insere (Singer, 2021, p. 18).

Neste contexto, como resultado da revolução industrial e da ascensão do capitalismo, as novas dinâmicas urbanas se espalham pelo globo a partir do início do século XIX e vão de e ao encontro das realidades e formações socioespaciais (Santos, 2008) que compunham o sistema-mundo naquele momento. Como argumentam Santos (2006) e Lefebvre (1972; 2011), não há substituição das formas espaciais anteriores, mas sim um conjunto de sobreposições que ressignificam relações e objetos cristalizados na cidade e em seu entorno, compondo um mosaico acumulado de diferentes tempos. Aplicando os fundamentos teóricos de Santos (2008), temos que mudanças nas estruturas e nos processos (entre diferentes escalas, ressalta-se) resultam em novas funções para as formas já consolidadas, além da criação de novas formas espaciais, que atendem funções específicas.

As relações originárias da cidade capitalista vão ter claras resultantes espaciais que se manifestam globalmente em momentos diferentes – dadas as especificidades, particularidades e generalidades que se articulam com os processos -, mas que

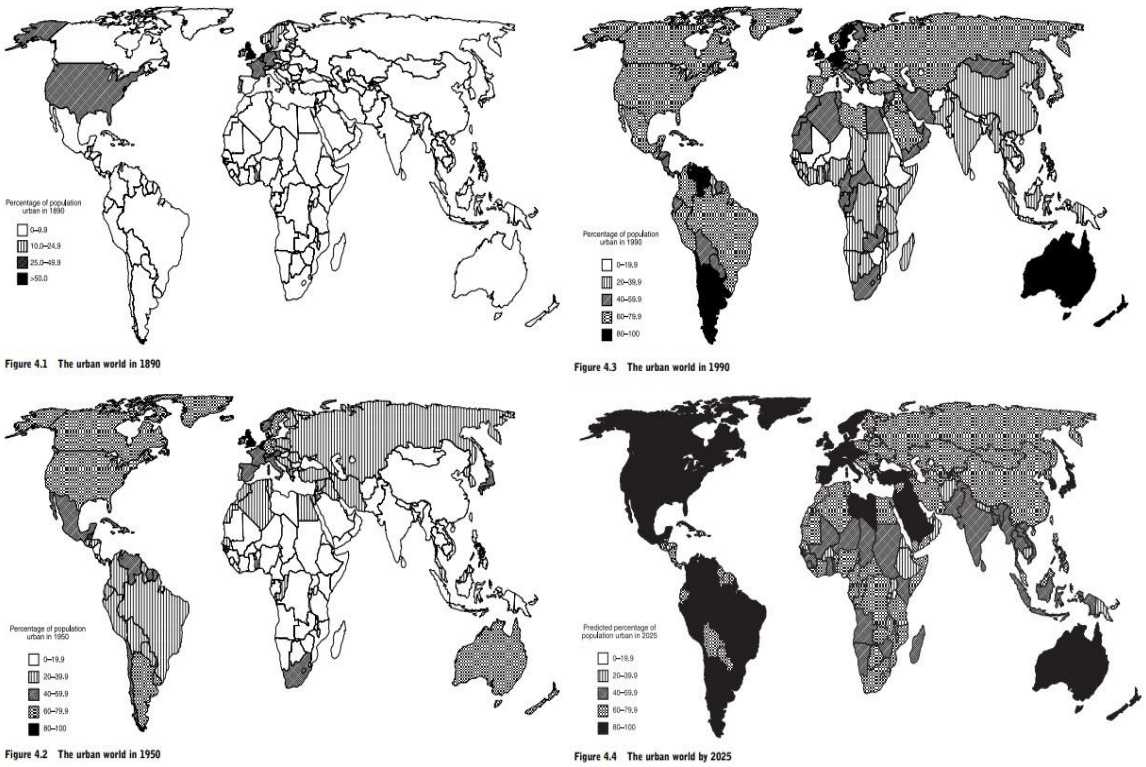
[9] Aqui o autor deixa evidente sua compreensão do espaço (e por consequência, do espaço urbano) enquanto agente ativo, produto e produtor das relações sociais. Esse debate paradigmático é desenvolvido principalmente em Lefebvre (1991) e será aprofundado mais adiante no presente trabalho.

apresentam tendências gerais. Primeiramente, o fator central de que a cidade capitalista é marcada pela tensão constante entre o valor de troca e o valor de uso, sendo que na cidade-mercado o primeiro está sempre "invadindo" o segundo (Carlos, 2017; Santos Júnior, 2021a; 2021b). Com o tempo, a própria concepção da cidade se modifica, visto que fatores elementais do capitalismo como "consumo" e "competição" viram socialmente centrais. Logo, "numa sociedade tornada competitiva pelos valores que erigiu como dogmas, o consumo é o verdadeiro ópio, cujos templos modernos são os *shoppings centers* e os supermercados, aliás construídos à feição das catedrais" (Santos, 2020, p. 48).

Detalhando os processos resultantes, cita-se a mudança do panorama geral das sociedades centrais (e posteriormente das periféricas) de mais rurais para mais urbanas – por conta do aumento da taxa de natalidade e do êxodo rural, brutal em alguns casos (como o brasileiro[10]) -; a explosão demográfica e consequente formação das metrópoles; o aumento substancial em quantidade e importância dos fluxos materiais e imateriais entre diferentes centros urbanos; e a intensificação da articulação das redes urbanas (em suas variadas escalas), que já existiam, mas apresentaram significativa mudança qualitativa e quantitativa (Reclus, 1985; Lefebvre, 2011; Duhau; Giglia; 2016). A citada transição, que apresenta desequilíbrios, descontinuidades e diferenças entre os países e regiões ao longo da Terra pode ser visualizada na Figura 1 e no Gráfico 1, ambos a seguir.

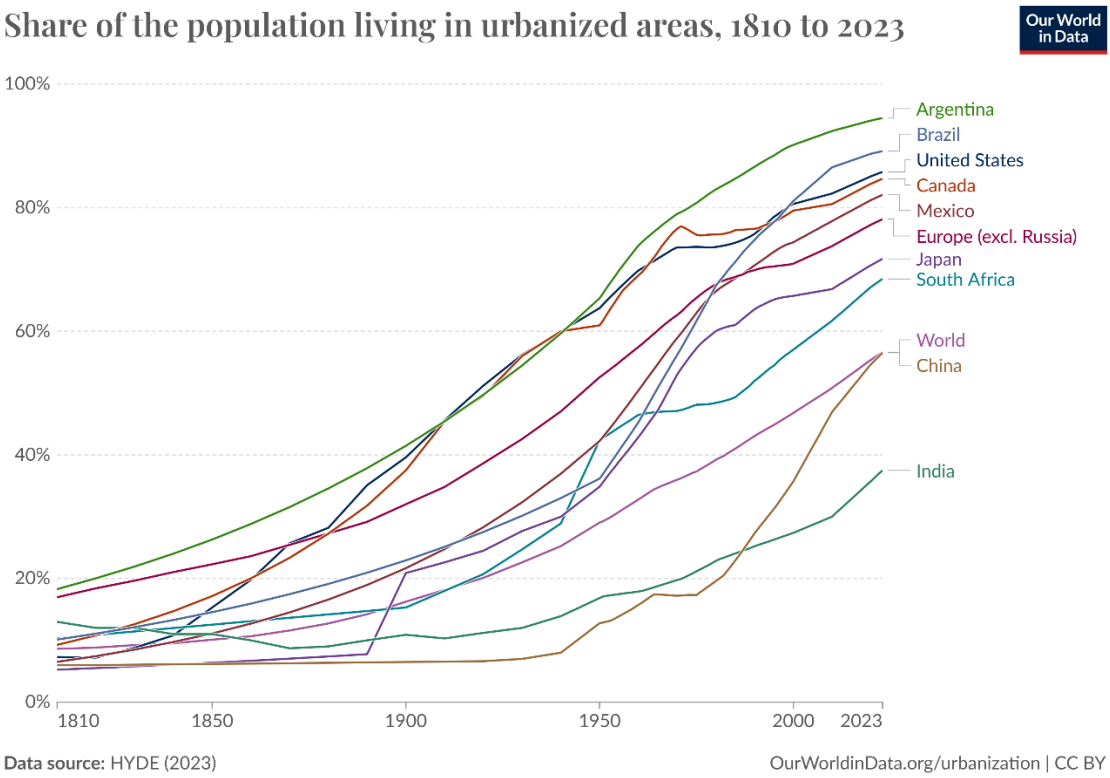
[10] "A própria intensidade da urbanização brasileira – acelerada e desigual, cercada por conflitos e paradoxos, de onde surgiram novos projetos, práticas e imaginários urbanos – impulsionou o campo dos estudos urbanos e deu ao tópico um senso de urgência. (...) Em 1965 o país experenciava o ponto de inflexão em que mais da metade da população estava vivendo em cidades (na escala global, isso só ocorreu em 2007): a população urbana foi de 18 milhões em 1950 para 82 milhões em 1980." (Fix; Arantes, 2021, p. 4. Original em inglês, tradução do autor)

Figura 1 - Grau de população urbana por país em 1890, 1950, 1990 e 2025 (projeção)



Fonte: Pacione (2009). Adaptado pelo autor.

Gráfico 1 – Progressão da urbanização entre diferentes países e regiões (1810 a 2023)



Fonte: Ritchie, Samborska & Roser (2024).

No entanto, as mudanças estruturais e a composição dos espaços urbanos que ocorreram ao longo de, pelo menos, três quartos do século XX, não se explicam unicamente pela explosão demográfica e a posição da fábrica na cidade – apesar de larga contribuição -, mas também por outros dois fatores de extrema relevância.

Primeiramente, os câmbios que se deram no próprio modo de produção capitalista, com a ascensão do fordismo (Harvey, 2008; Lefebvre, 2011). Como colocado pelos autores, este vai muito além somente de um conjunto novo de técnicas de produção, sendo na verdade uma nova forma social em que o formato do trabalho se torna inseparável do formato da própria vida. Isso se somou a articulações estatais (por via especialmente da doutrina keynesiana), com diferentes desenhos de projetos nacionais e especializações produtivas, mas que teve resultados generalizados – ainda que tenham reforçado desigualdades intra e internacionais[11], com intensas variações escalares – especialmente nos países centrais, das quais: crescimento econômico, aumento do consumo e consolidação do *welfare state*[12] (Chang, 2003; Harvey, 2008). Neste contexto, majoritário desde os anos 1910 até 1970, os Estados Unidos da América se tornam a potência dominante e imperialista e, a partir da Segunda Guerra Mundial - que acelerou processos que já vinham ocorrendo -, formam um mundo bipolarizado em conflito com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, no que ficou conhecido como a Guerra Fria (Lacoste, 1988). Como posto por Harvey (2008), o fordismo serviu muito bem ao modernismo, resultando em novos processos, formas e funções (Santos, 2008) que moldaram (e foram moldados por) a reprodução do espaço urbano do período.

E por segundo, mas não menos importante, é acompanhado por essa transformação do modo de produção os seus produtos (que, dialeticamente, também influenciam o produtor): as transformações no transporte e nas comunicações, com destaque para o primeiro. Especialmente durante a Segunda Revolução Industrial, as linhas de expansão urbanas associadas ao transporte ferroviário e ao hidroviário estiveram entre as mais importantes, primeiro na Europa e América do Norte e, posteriormente, em outras partes do globo, principalmente nas áreas de colonização

[11] "As desigualdades resultantes produziram sérias tensões sociais e fortes movimentos sociais por parte dos excluídos." (Harvey, 2008, p. 132).

[12] Esping-Andersen (1991) delimita três tipos gerais de *welfare state*, dos quais: a) liberal (focado em transferências e auxílios aos mais pobres, fomentando consumo); b) corporativista (concessão de direitos baseada na manutenção de status e classes sociais); e c) social-democrata (universalização dos direitos e promoção de igualdades com os melhores padrões de qualidade).

europeia (Mumford, 2004; Pacione, 2009). No entanto, o advento do veículo automotor individual e sua fabricação em larga escala (primeiramente com a estadunidense Ford, que deu origem ao termo Fordismo) foi responsável por uma transformação extremamente significativa dos vetores da urbanização e os objetivos dos poderes responsáveis pelo planejamento e regulação urbanos (Latham *et al.*, 2009: Sposito; Goés, 2013; Cebrián; García, 2015). Junto da ascensão de outras tecnologias (como telefone, geladeira e televisão) e o crescimento do consumo, a lógica de estruturação urbana centro-periférica que já existia foi reforçada e ampliada com a extensão progressiva das manchas urbanas, estas puxadas pelos transporte individual especialmente em EUA, Canadá e Austrália; transporte coletivo sobre rodas na América Latina, Ásia e África, dadas as suas devidas diferenças; e com a Europa apresentando intensas sobreposições destes processos com o ferroviário anteriormente estabelecido (Harvey, 2008; Prévôt-Schapira; Pineda, 2008; Souza, 2010a; Lévy, 2021).

Como nos mostram Latham *et al.* (2009), Sposito (2013) e Whitacker (2020), a cidade fordista e moderna se associava aos períodos anteriores por manter um centro (histórico ou novo) forte que exercia sua centralidade em toda a malha urbana local, formando cidades – *grosso modo* – mononucleadas, com expansão circular e deslocamentos pendulares centro-periferia.

Seguindo a dinamicidade revolucionária do capitalismo (Harvey, 2008), a década de 1970/1980 inaugura um novo momento neste modo de produção que, novamente, é produzido por e produtor das cidades (Lefebvre, 1991): a acumulação flexível, sob o cânone sociopolítico do neoliberalismo. Sinteticamente[13], estes se desenvolvem em torno de transformações das relações de produção que giram ao redor da terceirização, terciarização e globalização, mudando a estrutura do trabalho e gerando um descolamento cada vez maior do capital financeiro – este agora central – em relação ao capital produtivo (Santos; Souza; Silveira, 1998; Harvey, 2008; 2011; Alvarez, 2017). Janoschka (2011, p. 119) complementa, afirmando que "el neoliberalismo y la globalización son dos caras de una reestructuración económica que ha introducido enormes cambios en las condiciones generales de la política urbana y en los modos de imaginar, percibir, diseñar y gestionar las ciudades."

[13] Para uma leitura aprofundada sobre os processos que caracterizam a acumulação flexível, indica-se os capítulos 9 e 10 de Harvey (2008).

Como debatido por Santos (2008; 2017), o impacto sentido pelos países periféricos e semiperiféricos é ainda maior, ao passo que se tornam alvo da produção industrial de baixo custo e manifestam transformações nos espaços urbanos – cada vez mais desiguais – responsáveis pela composição de um circuito superior e outro inferior da economia. Do ponto de vista produtivo[14], o keynesianismo é superado pela doutrina neoliberal (Castells, 1999), no processo tornando os limites entre público e privado mais difusos, além de fomentar o desmonte do *welfare state*. Assim como ocorreu nos momentos anteriores, os impactos são sentidos na sociedade e no espaço, dado que

> A acumulação flexível foi acompanhada na ponta do consumo, portanto, por uma atenção muito maior às modas fugazes e pela mobilização de todos os artifícios de indução de necessidades e de transformação cultural que isso implica. A estética relativamente estável do modernismo fordista cedeu lugar a todo o fermento, instabilidade e qualidades fugidias de uma estética *pós-moderna* que celebra a diferença, a efemeridade, o espetáculo, a moda e a mercadificação de formas culturais.
>
> (...)
>
> Hoje [1989, data da publicação original] o empreendimentismo [sic] caracteriza não somente a ação dos negócios, mas domínios da vida tão diversos quanto a administração municipal, o aumento da produção do setor informal, organização do mercado de trabalho, a área de pesquisa e desenvolvimento, tendo até chegado aos recantos mais distantes da vida acadêmica, literária e artística. (Harvey, 2008, p. 148 & 161, grifo nosso.)

Como definido pelo autor, o pós-fordismo, supracitado momento histórico do capitalismo de características neoliberais – que se mantém até o momento em que esta tese é escrita – é associado diretamente à pós-modernidade[15], uma nova configuração sociocultural dominante que não pode ser compreendida fora do modo de produção e que tem rebatimentos diretos na compressão do espaço-tempo (Harvey, 1994; 2008). Sendo a cidade o *lócus* da produção e realização do capitalismo (Harvey, 1973; 2011; Carlos; Alves; Pádua, 2017), o espaço urbano teve papel ativo e central nas modificações que seguiram.

---

[14] As manifestações políticas e sociais do neoliberalismo serão abordadas no próximo capítulo.

[15] "O termo, no seu uso atual, originou-se de uma discussão estética para descrever movimentos artísticos durante os anos 1960 (como os do trabalho de Andy Warhol) que quebraram com o modernismo, brincaram com uma variedade de forma estéticas fragmentadas e que não faziam qualquer alegação de realismo representativo. A ênfase em pluralidade, diversidade e relatividade encorajou alguns intelectuais em promover uma reconstrução mais ampla do pensamento. (...) O pós-modernismo, em qualquer forma que aparece, implica então na desintegração das ordens simbólicas modernistas. Nega a existência de todos os 'universais', incluindo a filosofia do eu transcendental, balizando-se na ideia de que o discurso e as categorias de referência do modernismo (o sujeito, a comunidade, o Estado, valor de uso, classes sociais e assim por diante) não são mais apropriados para descrever o capitalismo desorganizado." (Scott; Marshall, 2015b, não paginado. Original em inglês, tradução do autor.)

Por consequência, o que se manifesta, especialmente a partir das décadas 1980 e 1990 (e, novamente, com intensas variações espaciais) é uma sobreposição de processos que vão configurar a cidade contemporânea, sendo esta pós-fordista e/ou pós-moderna (Amendola, 2000; Secchi, 2007; Sposito; Góes, 2013; Scott; Storper, 2014; Duhau; Giglia, 2016).

A cidade pós-moderna (em suas diversas escalas) não surge como negação, superação ou substituição dos processos principais do momento histórico anterior, ocorrendo na verdade uma sobreposição à cidade mononucleada de lógica centro-periférica. Como posto por Santos (2006; 2008), as transformações nos processos e funções normalmente não estão compassadas no espaço-tempo das formas. Portanto, os centros e centralidades não são abandonados, mas novas dinâmicas aparecem: outros espaços de consumo surgem, periferias se tornam mais complexas e fenômenos associados às desigualdades e diferenciação se intensificam, fomentando novas maneiras de organização da vida e das práticas espaciais (Souza, 2006; 2013; Sposito; Góes, 2013; Duhau; Giglia, 2016). Ocorre, portanto, uma metamorfose urbana resultante das dinâmicas de estruturação, desestruturação e reestruturação (Mattos, 2013), influenciando também o reescalonamento (McCann; Ward, 2011; Brenner, 2013a).

Ainda que, novamente, se deva ressaltar que os processos gerais se manifestam de maneiras diferentes no particular e no singular (Sposito; Góes, 2013; Sposito, 2016), observa-se na cidade pós-moderna – destacando-se as metrópoles e cidades médias, com seus graus de intensidade variados – fenômenos como a policentralidade e a multicentralidade (Latham *et al.*, 2009; Sposito, 2013; Redón, 2015; Whitacker, 2017; 2020); a dispersão urbana e a urbanização difusa movidas por estratégias imobiliárias privadas ou do poder público em conjunto do maior acesso ao automóvel (Bruegmann, 2006; Secchi, 2007; Sposito; Góes, 2013; Chatel; Sposito, 2015); a reestruturação e reescalonamento urbanos (Amendola, 2000; Brenner, 2013a; 2013b; Mattos, 2013); a homogeneização e formação de novos espaços fechados de consumo ou moradia (Caldeira, 2000; Souza, 2006; Sposito; Goés, 2013; Duhau; Giglia, 2016); e o aprofundamento da segregação e fragmentação socioespaciais (Prévôt-Schapira; Pineda, 2008; Sposito; Góes, 2013; Góes; Melazzo, 2022). A combinação entre alterações no modo de produção e seus resultados socioespaciais, mais especificamente nos espaços urbanos, é resumida no Quadro 1.

Quadro 1 – Resumo das características mais relevantes dos diferentes espaços urbanos

Contexto	Cidade moderna/fordista	Cidade pós-moderna/pós-fordista
Características	Homogeneização; Racionalidade; Universalismo; Funcionalidade; Eficiência; Monumentalidade; Calvinismo e pedagogia; Produção em escala; Focada em recursos; Organização vertical do trabalho; Especialização espacial; Regulamentação e rigidez; Estado de bem-estar social; Centralização; Socialização; Periferização e segregação;	Diferenciação; Identidade; Particularismo; Prazer e lazer; Encanto; Hedonismo e demagogia; Produção em escopo; Focada em demanda; Organização horizontal do trabalho; Agregação e aglomeração; Desregulamentação e flexibilidade; Privatização e empresariamento; Descentralização; Individualização; Fragmentação;

Fonte: Amendola (2000), Harvey (2008) e Sposito e Góes (2013). Elaborado pelo autor.

Da lista acima, cabe uma breve intersecção para tratar do conceito de 'periferia' e o fenômeno da 'periferização', dada a importância estes termos terão ao longo do trabalho. Entende-se, aqui, a periferia em seu sentido social e simbólico - ou seja, não somente por algo que está nas bordas do centro, como na cidade mononucleada (Whitacker, 2017) - especialmente porque sua complexificação acarretou novas formas de morar pelas classes de alta renda, como os espaços residenciais fechados e a autossegregação, geralmente distantes do centro urbano (Souza, 2006; Sposito; Góes, 2013). Portanto, ser ou estar periférico (também enquanto sujeito) no espaço urbano envolve um sentido amplo que, apesar de normalmente se associar à grandes distâncias de áreas mais abastadas, diz respeito a estar "à margem", do acesso à serviços, da melhor infraestrutura, das oportunidades, da mobilidade, da educação de qualidade, dentre outros elementos da vida urbana, que se associam à renda (idem, 2006; Sposito, 2013).

As periferias são espaços heterogêneos (Bruegmann, 2006) que, dialeticamente, sofrem com e criam novas representações do espaço da cidade, além de manifestar práticas espaciais próprias (Bogo; Corrêa, 2023). A periferização, por sua vez, é um processo-fenômeno que trata da produção e reprodução de novas periferias, originada de relações de poder heterônomas que se manifestam social e espacialmente nos centros urbanos (Souza, 2010a; 2010b).

Estas novas configurações sobrepostas, de uma mudança qualitativa e quantitativa das cidades, tornou o fenômeno de formação de metrópoles mais intenso e significativo, as pondo como vetores principais (ainda que não únicos) das transformações do sentido

do urbano. Mesmo que determinados centros tenham apresentado grande volume demográfico e importância política em outros momentos – como Florença, Paris e Lisboa na Europa pré-industrial, ou Roma, Bagdá e Cusco em fatias históricas anteriores (Mumford, 2004; Pacione, 2009) -, este processo se torna dominante e fundamental na composição do espaço urbano capitalista (Lefebvre, 2011). Como visto acima, a formação das grandes cidades industriais foi uma centelha que, ao longo dos séculos XX e XXI, foi substituída por lógicas mais profundas e de escalas superiores.

Com as relações de produção postas no interior e/ou entorno das cidades, estas tendem a concentrar a reprodução do capital e, por consequência, os outros elementos associados à vida urbana – tanto envolvendo valor de uso quanto valor de troca – como instituições e movimentos acadêmicos, culturais, de lazer, políticos, e assim por diante (Mumford, 2004; Lefebvre, 2005; 2011; Santos, 2017). Especialmente na segunda metade do século passado, as metrópoles ganham centralidade, em especial pelas próprias dinâmicas particulares ao capitalismo que fomentam a superconcentração espacial e econômica (Alvarez, 2017; Singer, 2021). Entre passado e presente, a metrópole e seu espaço urbano podem ser entendidos como

> (...) não apenas em sua dimensão funcional, como centros concentradores das funções superiores ligadas à economia de nosso tempo, como também em razão de sua fabulosa extensão, produzindo uma dinâmica particular e uma morfologia própria. (...) não se trata do mesmo urbano de antes, aquele decorrente da materialização das relações sociais e espaciais advindas da revolução industrial. Se trata de um novo conteúdo do urbano e de novas formas de expressão espacial desse fenômeno que se torna mais complexo e se metamorfoseia em um novo processo, o de metropolização. (Freitas-Firkowski, 2019, p. 95)

Tendo como referência principal a formação do fenômeno metropolitano nos países periféricos e, mais especificamente, na América Latina, Santos (2017, p. 38) o conceitua como

> (...) o organismo urbano onde existe uma complexidade de funções, capazes de atender a todas as formas de necessidades da população urbana e nacional ou regional. Esta seria, realmente, a metrópole completa. A realidade do mundo subdesenvolvido pode permitir falar também de metrópoles incompletas. São os grandes organismos em que a maioria de serviços essenciais estão presentes, mas onde fatores econômicos específicos impedem que se fabriquem bens ou se instalem certos serviços, reclamados por uma parcela da população, parcela que está em crescimento. A ausência de indústrias de base é uma dessas carências.

Mesmo compreendendo que as metrópoles podem ser vistas como as principais entidades espaciais do modo de produção capitalista e da corrente organização social global, elas não podem ser analisadas isoladamente, descoladas da rede urbana. Ademais, também não devem, por sua posição, ser interpretadas como a única tipologia de cidades relevante à Geografia e aos estudos urbanos (Rodríguez-Pose; Griffiths, 2021). Ainda que cada cidade (e metrópole) deva ser entendida enquanto ambiente urbano único e dotado de certa hibridez – do espaço social em relação ao natural – (Geiger, 2005) e de uma história particular que precisa ser considerada na análise de seu presente (Latham *et al.*, 2009; Santos, 2017; Singer, 2021; Coriolano; Oliveira; Nobre, 2022), não é possível a separar da rede urbana. Como argumentam McCann e Ward (2011), Moura (2016) e Corrêa (2017), a cidade é uma entidade relacional – limitada se não interpretada dessa maneira - e que só pode ser entendida como parte integrante de uma rede mais ou menos articulada[16]. É possível sintetizar esse tópico como

> (...) que todas as cidades, da antiguidade em diante, têm funcionado como sistemas de densas interações locais imbricadas em movimentos complexos de longas distâncias entre pessoas, bens e informações. Sob a ótica desta observação, nós concedemos de uma vez que as cidades estão cada vez mais fortemente aumentando suas interconexões entre si em redes relacionais. Igualmente, não é possível haver divisas rígidas e absolutas entre qualquer cidade e o resto do espaço geográfico. Assim que esses pontos foram estabelecidos, no entanto, nós ainda precisamos pontuar o status da cidade como uma articulação concreta, localizada e escalar dentro do espaço econômico como um todo, identificável pela razão de sua polarização, seus usos do solo especializados, suas redes de interação relativamente densas (incluindo seus ritmos de vida diários e semanais), e as maneiras em que estas moldam não somente os processos econômicos (como a formação dos preços da terra, habitação e do trabalho), mas também as dinâmicas de socialização, mentalidades e culturas. (Scott; Storper, 2014, p. 7)[17]

Por conta disso é necessário delimitar, mesmo que de maneira breve, do que se tratam as redes geográficas e, mais especificamente, as redes urbanas. Assim como os outros conceitos fundamentais da ciência geográfica, a rede é carregada de historicidade e recebeu diferentes abordagens pelos pensadores e pesquisadores, mas tem ganhado especial atenção a partir das décadas de 1980 e 1990, inclusive por elementos de

[16] Sob a perspectiva da Economia Política, Singer (2021, p. 147) concorda, afirmando que "Em suma, é impossível compreender a economia de uma cidade sem situá-la no contexto da rede urbana à qual ela pertence, e sem determinar as funções especializadas que ela exerce. É o número e a importância de tais funções que determinam o tamanho da cidade, o vigor de sua economia e suas perspectivas de desenvolvimento."

[17] Original em inglês. Tradução do autor.

transformação social abordadas anteriormente aqui (Dias, 2000; Corrêa, 2012; Souza, 2013). Resumidamente, de acordo com os autores, as redes geográficas são redes sociais espacializadas que podem ser compreendidas como conjuntos formados por fixos espaciais que se conectam uns com os outros (de maneira hierárquica ou não) por via dos mais diversos fluxos materiais ou imateriais em uma trama integrada, tendo as estratégias locacionais e a função dos "nós"[18] grande importância para sua compreensão. A metáfora do caleidoscópio proposta por Corrêa (2012) é relevante para compreender as redes, sendo que o olhar ou o objeto investigado (no caso, o tipo de fluxo) se modifica de acordo com o ângulo de visão do sujeito-pesquisador. Dias (2020, p. 3 e 5) sintetiza a questão da seguinte maneira

> (...) redes sociais tornam-se geográficas quando consideramos sua espacialidade. (...) Espacialidade e natureza social constituiriam, assim, o par de propriedades distintivas que nos autorizam a definir uma rede como geográfica. (...) Existem redes geográficas – múltiplas e heterogêneas – estendendo-se, ligando e entrelaçando através dos espaços com variados graus de instabilidade e abertura: redes geográficas e lugares são coconstitutivos e estão sempre, em maior ou menor grau, interagindo e se adaptando.

Como reforçado acima, as redes se apresentam de diferentes maneiras, têm forte historicidade – tanto no seu estudo quanto em suas manifestações na realidade – e variam conforme o enfoque. Aqui, além das políticas públicas (abordadas em seção posterior), a organização das cidades em rede(s) urbanas(s) é relevante de ser conceituada. De acordo com Corrêa (2006), as redes urbanas são caracterizadas pela produção, circulação e consumo, sendo compreendidas como o "conjunto de centros urbanos articulados entre si." (p. 16) e são a "mais importante manifestação (...)" (Corrêa, 2012, p. 199) dentre as redes geográficas, sendo "vista como a rede-síntese das demais (...)" (idem, 2012, p. 205). Scott e Storper (2014) e Singer (2021) reforçam que a sua presença significativa nas sociedades é muito mais antiga do que normalmente se imagina, ambos utilizando a integrada rede urbana do Império Romano como exemplo. Na contemporaneidade, Mattos (2013) aponta que a organização territorial em áreas mudou para as redes, enquanto Souza (2013) argumenta que, na verdade, ocorre uma sobreposição e combinação entre estes.

[18] Ver a analogia elaborada por Souza (2013, p. 166-167) associando o conceito e sua terminologia às redes de pesca. Na mesma linha, Scherer-Warren (2005, p. 46, negrito no original) argumenta que "Rede é um sistema de **nós** interconectados."

Assim como as redes geográficas em geral, as redes urbanas receberam diferentes graus de atenção e tipos de enfoque ao longo da história da ciência (e do planejamento), com critérios como funções econômicas, tamanho demográfico e hierarquia, por exemplo (Corrêa, 2006). O autor salienta que a "rede urbana é simultaneamente um reflexo da e uma condição para a divisão territorial do trabalho (...)" (idem, 2006, p. 26) e que "o conjunto de centros urbanos que participam da criação, apropriação e circulação do valor excedente é a rede urbana." (p. 29). Desta maneira, as classificações acerca das redes urbanas são um meio de compreensão destas (e não um fim em si mesmas), dado o seu caráter mutável, com temporalidades e escalas variadas. Souza (2013, p. 175) define essa questão ao afirmar que "As redes demandam, de imediato, um pensamento multiescalar". Por fim, concorda-se que

> (...) estes fatos confirmam nossa ideia acerca da impossibilidade de estudar isoladamente uma cidade. Na realidade, a unidade de estudo geográfico é a rede urbana, no marco da qual os impulsos externos ou internos encontram uma resposta localizada. (Santos, 2017, p. 29).

É neste contexto que estão inseridas as cidades médias/intermediárias[19], recorte espacial desta pesquisa. Assim como as metrópoles, essas só fazem sentido se interpretadas de maneira relacional visto que, além da própria materialidade, trata-se também de constructos intelectuais humanos (Corrêa, 2017). Ainda que o critério demográfico esteja presente, este não deve ser o único e nem o mais importante para conceituar e interpretar estes objetos espaciais[20].

Bellet e Llop (2004) e Bitoun, Miranda e Moura (2017) argumentam que compreender as cidades médias deve passar por critérios de funcionalidade e do papel de articulação na rede, visto a influência que estas detêm na configuração regional[21]. Os

[19] O termo mais comumente utilizado na literatura em português no Brasil é o de "cidade média", em contraposição ao espanhol (*ciudades intermédias*) e ao inglês (*intermediate cities* ou *mid-sized cities*). Um relevante debate sobre esse tema é realizado por Bellet e Llop (2004).

[20] O critério de dimensão populacional diz respeito às "cidades de porte médio", normalmente variando de 50 ou 100 mil habitantes até 500 mil (Stamm *et al.*, 2013). Scherer e Amaral (2020) apontam que, segundo eles, boa parte dos trabalhos empíricos que tratam de cidades médias se utilizam do critério demográfico. Essa sugestão é, no mínimo, incorreta, visto a bibliografia trabalhada ao longo da presente tese.

[21] Um rico exemplo é dado por Sposito e Góes (2015, p. 116) ao estudarem três cidades paulistas "(...) que variam numa faixa entre 650 mil e 220 mil habitantes. Na hierarquia urbana, segundo as regiões de influência que exercem, as três maiores classificam-se no estrato de Capital Regional B, Presidente Prudente e Marília, no de Capital Regional C, e São Carlos, no de Capital Sub-Regional A, mostrando que não há correspondência imediata entre o tamanho demográfico e o papel de influência das cidades. Neste quesito, Presidente Prudente é a que se destaca, em função de sua distância em relação à macrometrópole paulista e da existência, em seu raio de polarização, de dois centros de zona A, cinco centros de zona B e 49 centros locais, totalizando 56 municípios."

últimos autores reforçam a necessidade de interpretar as cidades médias na sua relação com o rural imediato ("entorno"), o que é corroborado por Corrêa (2017) e Rodríguez-Pose e Griffiths (2021). Por sua vez, Sposito (2006) e Sposito e Góes (2013) trazem à tona a importância de os pesquisadores superarem a ideia de separação entre o espaço intraurbano e os estudos da rede, evidenciando a dimensão interescalar dos estudos urbanos, especialmente no que diz respeito às cidades médias/intermediárias, ponto esse também defendido por Bellet *et al.* (2015). Para sintetização, deve-se observar que

> Além de seu alcance imediato, a cidade média amplia sua área de influência ao constituir um espaço regional, sobre o qual exerce comando, realiza sua condição de polo, aperfeiçoa funções e define especificidades. Nesse exercício, estreita relações com outras cidades que polarizam regiões próximas em passa a desempenhar na rede urbana, o papel de intermediação entre as pequenas e grandes cidades. (...) Dessa forma, mais que uma questão de escala de tamanho, a qual se ajusta o termo "cidade de porte médio", essa categoria de cidades corresponde a espaços de intermediação, de articulação entre centros urbanos de diferentes portes, o que pressupõe um nível hierárquico. (Bitoun; Miranda; Moura, 2017, p. 52).

E, o processo de estudo e investigação científica acerca de essas cidades passa por compreender que

> Neste contexto de diferenciação espacial e produção de cidades médias articuladas por processos homogeneizantes como a globalização, fundidos em cada uma das cidades e recortes regionais por meio de interações espaciais e de relações políticas e econômicas entre agentes atuantes nas escalas local e regional, está presente também a heterogeneidade espacial na rede urbana e em seus espaços intra-urbanos cujos pares analíticos - homogeneidade-heterogeneidade; Hierarquia-heteraquia; geral-particular; quantidade-qualidade - apresentam-se como caminhos à construção metodológica para entendermo-las. (Catelan, 2015, p. 446)

Mesmo concordando com a argumentação de Corrêa (2012) de que, ao fim e ao cabo, há uma única rede urbana global conectada hierarquicamente pelas metrópoles e cidades globais (Secchi, 2007) – o que Mattos (2013) caracteriza como um arquipélago global urbano[22] - países e regiões apresentam suas próprias organizações em redes com diferentes relações hierárquicas-heterárquicas[23] (Sposito; Catelan, 2014) e com

[22] Apesar disso, o autor aponta que a "escala em que se estabelecem as condições mais gerais para a valorização do capital segue sendo o nível nacional". (Mattos, 2013, p. 22).

[23] "Brevemente, o par hierarquia-heterarquia advém da relação entre a estruturação e as articulações da rede urbana, na qual as cidades médias aparecem como espaços de concentração do capital com crescente capacidade de polarização regional e articulação de lógicas mais evidentes na escala global." (Catelan, 2015, p. 446).

classificações particulares, que podem inclusive não concordar entre si. Como mostram Cebrián & García (2015), os Estados Unidos apresentam tipologias oficiais variadas que apresentam sobreposições e contradições[24], assim como entre países europeus (no caso tratado pelos autores, Espanha e Polônia). As compreensões e achados da literatura internacional vão ao encontro do debatido até aqui, vista a conceituação dada por Bellet e Lliop (2004, p. 2) sobre a classificação de cidades médias

> Una cuestión de cantidad que no sería muy fácil de delimitar, puesto que, en cada contexto, presentaría rangos completamente distintos. Así una ciudad media o intermedia en Europa se correspondería con una ciudad pequeña y/o muy pequeña en el contexto chino o indio, en que hay un importante número de ciudades que superan fácilmente el millón de habitantes. (…) Las ciudades se consideran intermedias no solo con arreglo a tallas demográficas y dimensiones determinadas (coherentes con su contexto geográfico), sino, sobre todo, con relación a las funciones que desarrollan: el papel de mediación en los flujos (bienes, información, innovación, administración, etc.) entre los territorios rurales y urbanos de su área de influencia y los otros centros o áreas, más o menos alejados. Funciones de intermediación entre los espacios locales/territoriales y los espacios regionales/nacionales e, incluso, globales.

Por sua vez, Dobis *et al.* (2020) trazem argumentos que dão razão à Sposito e Catelan (2014) e Catelan (2015) acerca da superação da interpretação notavelmente hierárquica, assim como a necessidade de compreensão da região de influência no papel das cidades na rede e de interações mais complexas e horizontais, também se alinhando com Bitoun, Miranda e Moura (2017) e Sposito (2006). Os autores sugerem que a literatura acadêmica tem apontado

> (...) que a relevância da rede e do enraizamento regional das cidades internamente ao sistema urbano em comparação à hierarquia urbana. Os seus argumentos têm apoio em observações empíricas (mais notavelmente nos sistemas urbanos da Europa) que enfraquecem uma ligação direta entre porte da cidade, economias de aglomeração e crescimento econômico e urbano.[25] (Dobis *et al.*, 2020, p. 398)

Consequentemente, o principal fator para se entender e estudar o papel das cidades médias em rede são as suas interações espaciais, permitindo desvendar dinâmicas, processos e lógicas (Sposito; Catelan, 2014). Além disso, os autores reforçam a importância de se compreender as interações urbanas em rede a partir da categoria sociotécnica da fluidez, sendo este o elemento que permite relativizar as distâncias e

[24] Ver também Dobis *et al.* (2020).
[25] Original em inglês. Tradução do autor.

hierarquias da rede, influenciando as relações de competitividade e/ou cooperação entre cidades de diferentes tamanhos.

Tratando especificamente do caso brasileiro, a formação de sua rede urbana – e, consequentemente, a relação construída entre metrópoles, grandes, médias e pequenas[26] cidades – advém de um processo histórico e geográfico composto por continuidades e descontinuidades, compondo uma paradoxal rede concentrada e dispersa ao mesmo tempo (Brandão, 2017), ainda que este elemento esteja progressivamente diminuindo (Scherer; Amaral, 2020). Santos (2013; 2017) debate como a dominação colonial por parte da Coroa Portuguesa do século XVI ao início do XIX gerou uma rede urbana desarticulada, associada ao extrativismo e produção agropecuária, com diversas regionalizações pouco integradas entre si e, sumariamente, dependente[27].

Levando em consideração esses elementos, os processos posteriores, especialmente a partir do final do século XIX e que se intensificam na segunda metade do XX, apresentam aspectos gerais à América Latina e particularidades próprias brasileiras[28] (idem, 2013; 2017). O autor argumenta que, apesar da importância da industrialização para a urbanização no Brasil, isso não é suficiente para explicar a atual composição da rede urbana do país. As metrópoles, que se tornaram o ponto focal do urbano brasileiro e das migrações internas, são fortemente influenciadas pelo peso do Estado na formação das capitais estaduais e pelas diversas políticas fomentadoras da concentração, aplicadas principalmente no período de ditadura civil-militar (1964-1985).

Consequentemente, os fenômenos resultantes foram de macrocefalias urbanas (Corrêa, 2006; Santos, 2013; Moura, 2016) que intensificaram desigualdades socioespaciais, além de acarretar problemas urbano regionais[29] próprios – que Santos

[26] Considerando Santos (2013) e a compilação de Jurado da Silva *et al.* (2023), caracterizar as cidades pequenas passa por, além do fator demográfico (tendo como limite 50 mil habitantes no caso brasileiro) e o atendimento à demandas locais, de que "Do ponto de vista qualitativo, as cidades pequenas são notadamente marcadas pela relação rural-urbano; há particularidades no que se refere à gênese de cada espaço urbano; funções urbanas que atendem às demandas principais da população do município; e, por vezes, atividades econômicas que promovem interações espaciais em múltiplas escalas" (Melo; Silva, 2023, p. 335). Logo, não há relação com seus limites territoriais, muitas vezes de tamanho significativo.

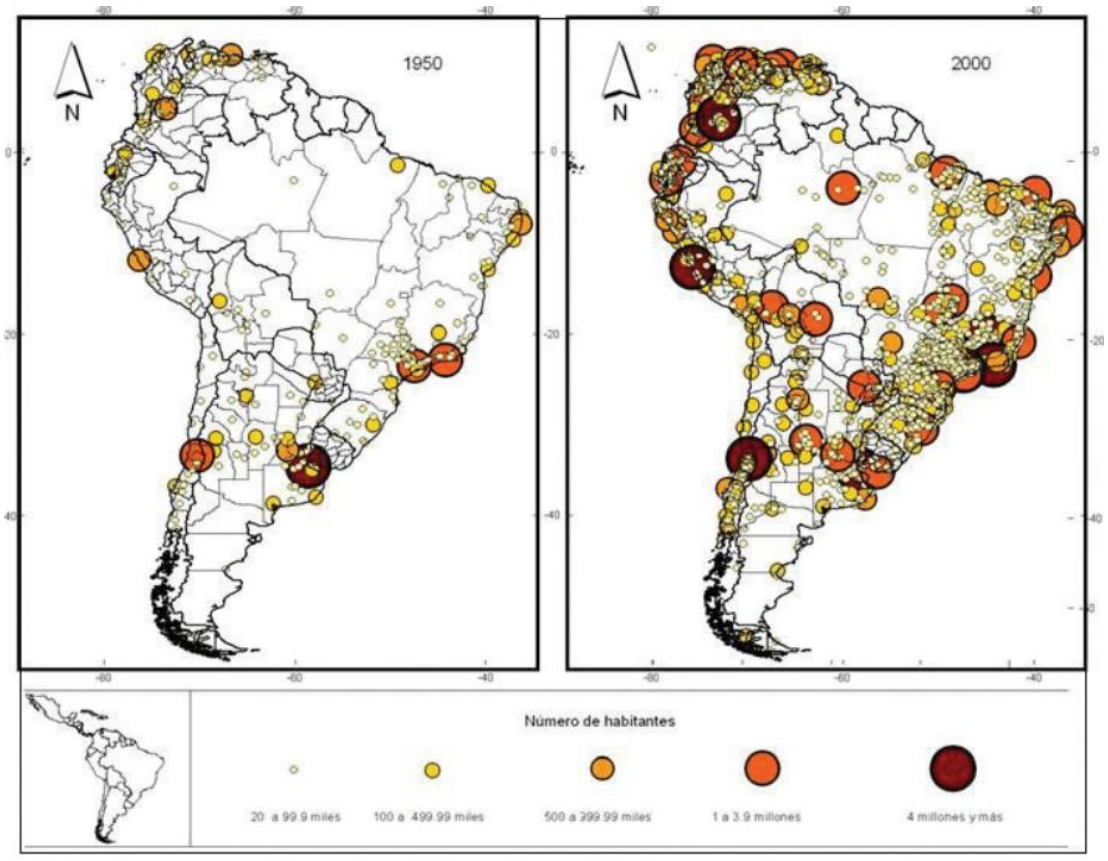
[27] Singer (2021, p. 70) apresenta bons argumentos contrários à essa constatação, afirmando que "(...) é coisa muito diferente imputar ao imperialismo as contradições do capitalismo em si e, ao mesmo tempo, contrapô-lo a um capitalismo nacional isento de contradições. Este tipo de crítica peca por falta de base teórica e de comprovação empírica."

[28] No trabalho de Sposito e Góes (2013), as autoras assumem o espaço urbano latino-americano como uma singularidade, enquanto as cidades médias (um dos objetos aqui enfocados) como particularidade.

[29] Sob outra perspectiva teórica, Rodríguez-Pose e Griffiths (2021, p. 449, original em inglês, tradução do autor) apontam que "Ademais, governos fracos, comportamento corrupto, limitadas expertise e recursos fiscais significam que algumas grandes cidades, especialmente em países emergentes e menos desenvolvidos, são geralmente não equipados para desenhar e implementar políticas urbanas efetivas para

(2017, p. 25-29) descreve como “curto-circuitos” – associados à estas aglomerações que hoje estão no topo da rede urbana nacional[30], com destaque para São Paulo (Singer, 2021). Se circunscrevendo às metrópoles, o IBGE (2020) lista quinze[31], a partir do critério de hierarquização da rede. Na escala sul-americana (que corresponde a processos mais amplamente presentes na América Latina), Moura (2016) traz evidências cartográficas (Figura 2) da posição de tais entidades, descrevendo que apesar do arrefecimento em seu crescimento após a década de 1980, a importância das aglomerações metropolitanas segue latente na região.

Figura 2 - Classificação das cidades sul-americanas por dimensão populacional (1950 e 2000)



Fonte: Moura (2016)

assegurar serviços e bens públicos apropriados e lidar com os custos da rápida urbanização e alta densidade urbana. Assim, megacidades em várias partes do mundo encontram problemas que não necessariamente são sempre acompanhados por pelo menos um maior desenvolvimento econômico.”

[30] Isso não significa, de maneira nenhuma, uma “demonização” do fenômeno metropolitano. Não se assume aqui nem a postura conservadora de Mumford (2004) ou a “permissiva” de Singer (2021), mas somente a necessidade de trazer à tona elementos evidenciados pela literatura científica ao seu respeito.

[31] A grande metrópole nacional, São Paulo, seguida das duas metrópoles nacionais - Rio de Janeiro e Brasília – e as demais doze, das quais Belém, Belo Horizonte, Campinas (a única não capital), Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, Porto Alegre, Recife, Salvador, Vitória e Manaus. Tirando esta última, todas configuram arranjos populacionais de dois ou mais municípios.

O papel de intermediação das cidades médias está presente ao longo da urbanização brasileira, mas tem ganhado importância na reestruturação produtiva e na balança demográfica progressivamente desde a década de 1980 (Santos, 2013). Bitoun, Miranda e Moura (2017) descrevem esse processo, argumentando que nesse período histórico se faz presente uma "crise das grandes metrópoles" por conta de dificuldades associadas à gestão e infraestrutura destas. Consequentemente, as cidades com maior capacidade de receber e aplicar os processos de reestruturação industrial, habitacional e de serviços se beneficiaram – sendo estas as médias/intermediárias -, recebendo apoio das políticas de descentralização introduzidas a partir da década de 1990. Esse movimento é visto globalmente, dado que

> Cidades médias pontuam melhor em virtualmente todos os indicadores, de poluição a tempo de deslocamento no trânsito, incluindo a relação preço do solo-renda, custo de vida, qualidade de serviços de saúde, segurança e poder de compra.
>
> (...)
>
> Há um crescimento nas evidências de que condições negativas estão direcionando certas fatias da população das grandes cidades para as cidades médias por conta de segurança, custo de vida, amenidades ou educação e serviços de saúde. Megacidades, por conta do custo elevado das áreas centrais, têm forçado frequentemente os menos privilegiados a sair dos congestionados e caros distritos centrais das cidades em direção às franjas externas das áreas urbanas ou também para novas cidades em busca de melhores condições habitacionais e amenidades.[32] (Rodríguez-Pose; Griffiths, 2021, p. 451-452)

No Brasil, com o início do século XXI, os fluxos em direção às cidades médias se intensificam ao passo que a rede se torna mais complexa, com estes nós intermediários também passando pelos processos que caracterizam a reestruturação urbana (Sposito; Góes, 2013; Brenner, 2013a; 2013b). As mudanças nas estratégias espaciais resultantes das novas dinâmicas do modo de produção capitalista (Harvey, 2008) direcionaram os investimentos para além das metrópoles, beneficiando as cidades médias e promovendo a acumulação, especialmente no setor imobiliário (Sposito; Góes, 2013; Bitoun; Miranda; Moura, 2017), além da acumulação local de agentes-atores[33] que passam a integrar outros circuitos econômicos.

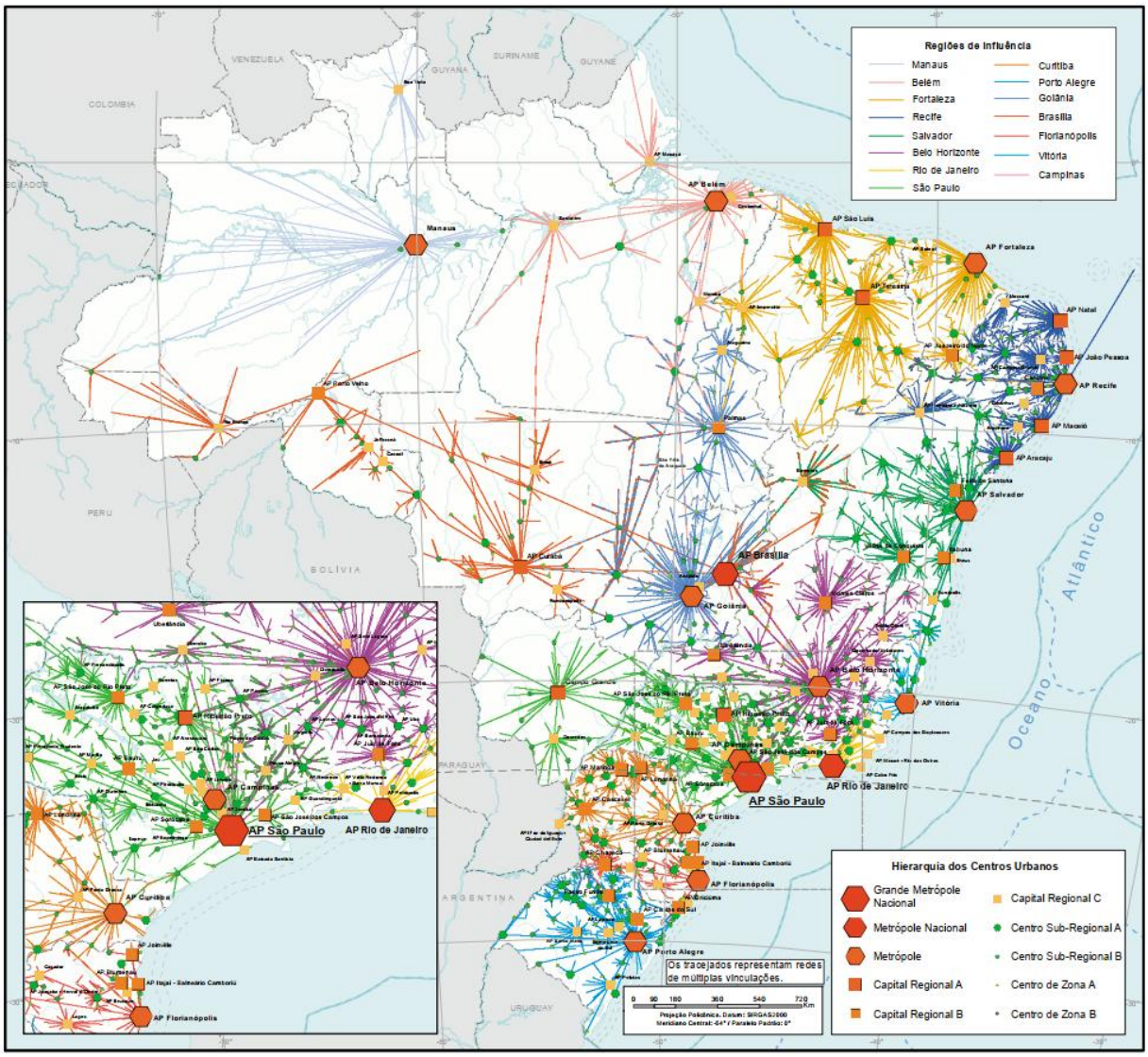
[32] Original em inglês. Tradução do autor.
[33] Termo detalhado em Steinberger (2017), aprofundado mais adiante.

Os últimos autores descrevem como os censos do IBGE de 2000 e 2010 evidenciam o crescimento demográfico elevado das cidades médias, com aproximadamente 40% das 676 centralidades deste nível hierárquico[34] com incremento populacional acima da média, e em torno de 70% sendo destinos relevantes de fluxos pendulares. Esse aumento de importância se associa diretamente à presença de serviços e instituições que outrora eram exclusividade das metrópoles, também modificando os fluxos. Rolnik (2003) já apontava, para a década anterior, o incremento de importância de tais cidades, que ganharam mais de 5 milhões de habitantes nos anos 1990, e também o seu aumento na pobreza e periferização[35]. Ademais, há também evidentes variações regionais, com a maior presença de cidades médias no sul, sudeste e nordeste do país, com o centro-oeste e norte apresentando menos, mas com maior alcance espacial e regiões de influências (idem, 2017; IBGE, 2020; Scherer; Amaral, 2020). O Mapa 1, a seguir, demonstra cartograficamente a rede urbana brasileira, suas relações e regiões de influência, incluindo as das cidades médias.

[34] Capitais Regionais A à C (com especificidades para capitais estaduais) e Centros Sub-regionais A e B, de acordo com a classificação do IBGE (2020).

[35] "No Brasil urbano do terceiro milênio entretanto a maior parte do território é ocupada pelo vasto campo da pobreza e de uma urbanização incompleta que a utopia da modernidade não atingiu. Hoje, esta situação não está presente apenas nas metrópoles e megacidades do país, mas também nas cidades médias incluídas no circuito do dinamismo econômico e da modernização seletiva." (Rolnik, 2003, p. 13)

Mapa 1 - Rede urbana brasileira em 2018



Fonte: IBGE (2020)

De maneira complementar, cita-se Scherer e Amaral (2020), que propuseram uma divisão em três tipos das cidades discutidas: a) as cidades médias de longo alcance, com inserção regional sólida e economias mais dinâmicas, normalmente mais distante dos grandes nós da rede; b) as de médio alcance, que vão além somente de atender demandas locais e estão mais próximas dos grandes centros; e c) as de curto alcance, que atendem mais diretamente à sua vizinhança imediata e relativamente "sobrepostas" por outros centros de maior hierarquia.

O último censo realizado pelo IBGE, de 2022 (IBGE, 2023a), evidenciou o aprofundamento das dinâmicas listadas anteriormente, com as cidades médias recebendo ainda mais destaque. Pela primeira vez, a taxa de crescimento demográfico ultrapassou as

grandes cidades e capitais, mostrando o aumento de complexidade, e os processos de reestruturação e refuncionalização (Whitacker, 2018) dos nós intermediários da rede urbana. Pode-se sintetizar que

> As grandes cidades já vinham crescendo menos, os pequenos municípios cresceram menos e perderam população, mas os municípios de cidades dessa faixa intermediária cresceram relativamente mais. (...) Porque é justamente nessas cidades que se concentra a maior parte dos serviços públicos, dos serviços especializados do comércio e dos serviços. Essas cidades têm um papel muito importante na produção e no consumo no território brasileiro. É claro que as grandes cidades e a maioria das capitais têm uma relevância na hierarquia urbana que a gente não pode diminuir. (...) Mas as cidades médias têm um alcance territorial no seu entorno que abastece todos esses comércios e serviços que não são encontrados nas cidades pequenas. Claro que nós temos muitas transformações vindas das novas tecnologias, mas o Censo está mostrando o papel estruturador do território que essas cidades executam. (...) Existe um duplo movimento: essas cidades médias cresceram muito, mas as cidades no entorno delas também cresceram. (Melazzo, 2023, não paginado).

O autor concorda com Corrêa (2006), Bitoun, Miranda e Moura (2017) e Rodríguez-Pose e Griffiths (2021) ao afirmar que o crescimento da agroindústria, da fronteira agrícola e o neoextrativismo se relacionam diretamente com o aumento de importância das cidades médias, dada a sua posição central na obtenção do lucro produzido nos espaços rurais. Essa característica tem forte conexão com a posição das elites locais nessas cidades, que são decisivas nas tomadas de decisão – enquanto agentes da produção do espaço urbano[36] e detentores de poder – nos espaços intra e interurbanos (Corrêa, 2017; Menzori; Sousa; Gonçalves, 2021).

Ademais, ressalta-se a importância das redefinições que ocorrem nessas cidades, com investimentos públicos e privados nas franjas de expansão urbana, especialmente associados a novos vetores e agentes-atores imobiliários (Sposito; Góes, 2013; 2015). Melazzo (2015; 2023) e Damasceno e Goulart (2023) reforçam a importância do programa habitacional Minha Casa Minha Vida (PMCMV, iniciado em 2009) enquanto modificador das dinâmicas locais em todas as cidades – inclusas as médias – a partir de

[36] "*Os produtores do espaço* provêm de uma análise que definirá seu papel atual, distinto (porém não separável), do papel dos produtores de coisas no espaço. Esses agentes da produção do espaço são numerosos. Uns situam suas intervenções ao nível das "macro-decisões", e outros ao das "micro-decisões". Estes "agentes", cujas intervenções são, ao mesmo tempo, conjuntas e separadas, num espaço, ao mesmo tempo, homogêneo e quebrado, nomeiam-se: políticos, tecnocratas e planejadores, militares, financistas, autoridades locais, trabalhadores da construção civil, "usadores" e "lutas urbanas" etc. O arquiteto e o urbanista fazem parte desses produtores do espaço, mais claramente que os pintores, os escultores etc. Inserem-se no processo de produção e re-produção e por conseguinte na prática espacial do modo capitalista de produção." (Lefebvre, 2005, p. 448-449. Destaque no original.). Nesse caso, optou-se por manter o termo originalmente utilizado pelo autor, em detrimento de "agentes-atores".

sinergias e interações com o capital imobiliário privado. O programa, que foi substituído durante o governo Bolsonaro (2019-2022) pelo Casa Verde Amarela, foi retomado com o retorno de Luís Inácio "Lula" da Silva à presidência (Roubicek, 2023).

Diferentemente do proposto originalmente por esta política pública, o enfrentamento ao déficit habitacional se mostrou muito limitado na chamada Faixa 1 – para a população de menor renda –, a mais necessitada nesse sentido, e tem causado impacto significativo no aumento do preço do solo, na periferização e no endividamento via crédito (Catelan, 2015; Melazzo, 2015; Menzori; Sousa; Gonçalves, 2021), algo que a evidência empírica aponta estar presente também nas cidades médias (Calixto; Redón, 2021; Damasceno; Goulart, 2023). O desenho da política, que concede poder muito significativo aos incorporadores imobiliários, formou o que pode ser considerada uma habitação social de mercado[37] (Shimbo, 2010). Como posto por Fix e Arantes (2021), o programa foi (e é) repleto de contradições multidimensionais que são exemplares das estadias do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo federal. Em termos gerais

> A análise sistemática das recentes transformações urbanas nas cidades médias brasileiras, realizadas no âmbito da ReCiMe [Rede de Pesquisadores Sobre as Cidades Médias], tem indicado um peso relativo cada vez mais acentuado dos mercados fundiários e imobiliários no conjunto das atividades econômicas de várias cidades médias, que passam a apresentar maiores graus de complexidade dos padrões de estruturação urbana e, em vários casos, nas dinâmicas de seus processos de reestruturação das cidades, a partir da emergência de novos capitais, com novos produtos imobiliários, produzindo novas práticas socioespaciais. (Melazzo, 2015, p. 374)

Neste momento em que a cidade média ganha ainda mais centralidade no debate científico por conta do aumento de seu peso na rede urbana brasileira, concorda-se com Melazzo (2023, não paginado) que "Isso tem uma relevância fundamental, por exemplo, para políticas públicas, para projetos de investimento no território brasileiro ou para pensar o papel dessas cidades articulando o território". Portanto, será realizado debate acerca da política urbana nestas cidades, mas antes é necessário compreender os seus componentes, o que será feito a seguir.

[37] "Na questão específica da política habitacional, fica evidente como o PMCMV tenta mesclar as políticas econômicas e sociais, sobressaindo os interesses do capital imobiliário. (...) Não obstante as particularidades das realidades metropolitanas e não-metropolitanas, fica evidente que os rumos tomados pela política habitacional e os resultados por ela produzidos, independente da escala urbana, não diferem quanto as faixas de renda priorizadas" (Damasceno; Goulart, 2023, p. 12 & 16).

2.2 Delineando Política Urbana no Brasil e no mundo: planejamento, gestão e políticas públicas

Primeiramente, é valido ressaltar a posição e o arcabouço conceitual que este trabalho se baseia para a análise dos fenômenos urbanos, ainda que se esteja focando nas cidades médias. Parte-se do princípio de que as cidades – entendidas enquanto fenômenos multiescalares que vão dos pequenos centros locais às megalópoles – são essencialmente espaços de disputa de poder[38] e, consequentemente, o território[39] é categoria fundamental para sua compreensão (Raffestin, 1993; Souza, 2000c; 2006; 2010a; 2013; Gomes; Silva, 2017). Como consequência, sabendo que a cidade é não só o *lócus* da produção e da reestruturação do capitalismo (Harvey, 2008; 2011; Carlos; Alves; Pádua, 2017) como também o principal espaço de efervescência e disputa cultural, simbólica e pelo poder (Souza, 2006; Zukin, 2006; Latham *et al.*, 2009; Pacione, 2009), deve-se compreendê-la enquanto inerentemente política e repleta de conflitos e interesses (Scott; Storper, 2014; Santos Júnior, 2021a). Como alertado por Lefebvre (2011), é impossível compreender a produção do espaço urbano sem levar em consideração as instituições que a compõem e o papel dos agentes-atores que interagem e se relacionam com elas[40]. Em outro momento, o autor também coloca que

> O espaço, tendo completamente deixado de ser um "meio" neutro, passivo, vazio, torna-se um instrumento social e político. A serviço de quem? Com que objetivo? A quem serve e por quê? Está aí a questão central. Resposta: ele torna-se lugar e meio da reprodução das relações (sociais) de produção, e antes das relações (sociais) de produção capitalistas. (Lefebvre, 2005, p. 447)

É nesse contexto que se insere a Política Urbana e seus componentes: gestão, planejamento e políticas públicas elaboradas por e voltadas para as cidades, sendo um fundamental campo das disputas pelo poder e por seu exercício. Independentemente das diferentes conceitualizações acerca destes três termos e as abordagens político-

[38] "(...) usando a espacialidade, a escala e a identidade do lugar como conceitos analíticos chave, geógrafos tem provido um distinto arcabouço de perspectivas em como o poder é efetivamente urbanizado." (Latham *et al.*, 2009, p. 141. Original em inglês, tradução do autor)

[39] Este conceito e sua aplicabilidade na presente pesquisa receberá o devido aprofundamento no próximo capítulo.

[40] "Isso é, para se entender a cidade *duplamente* como aberta, internamente heterogênea, constituída em seu lugar com uma miríade de conexões e redes *e* um objeto institucionalmente territorializado, o resultado de várias contestações e lutas 'políticas'." (Ward; Mccann, 2011, p. 171. Original em inglês, tradução do autor. Destaques no original).

ideológicas em seu torno, estes são, *grosso modo*, campos sociais que compõem uma rede de relações, interesses e práticas que os afasta de qualquer neutralidade ou simples objetividade (Souza, 2006; 2010a; 2010b; Tanaka, 2017; Fix; Arantes, 2021; Santos Júnior, 2021a; 2021b). Logo, da mesma maneira que o espaço urbano não é estanque, as instituições que o compõem também não o são, o que é refletido na política urbana.

Resumidamente, a distinção entre gestão e planejamento urbanos é relativamente objetiva. Como descrito por Souza (2010a), o primeiro[41] diz respeito às diferentes dimensões institucionais que lidam com o gerenciamento e manejo dos recursos, demandas e objetivos de uma determinada cidade ou órgão metropolitano associados às faixas temporais do curto ou médio prazo[42]. Em contrapartida, seguindo a descrição do autor, o planejamento se refere à delimitação de planos, diretrizes e proposições relativos ao desenvolvimento e ordenamento urbano em um recorte temporal que vai do longo ao longuíssimo prazo. Portanto, fica evidente que se trata de objetivos e contextos temporais diferentes: enquanto a gestão foca em semanas, meses e, no máximo, poucos anos, o planejamento se estende por diversos anos e até décadas[43]. No entanto, a literatura científica reforça que esses devem ser pensados e aplicados de maneira conjunta e sistemática (Rolnik, 2003; Souza, 2006; 2010a; Limonad; Randolph, 2021).

Para conceituar e descrever as políticas públicas, cabe buscar a construção e a complexidade analítica desenvolvida a partir da ciência política, mesmo considerando as diferenças fundamentais de objeto e de arcabouço teórico para com a Geografia. Para tal, a caracterização dada por Frey (2000) acerca da tríade analítica *policy-politics-polity* é de significativa relevância. De acordo com o levantamento bibliográfico do autor

> • a dimensão institucional 'polity' se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;
> • no quadro da dimensão processual 'politics' tem-se em vista o processo político, freqüentemente [sic] de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;

[41] Tratando de gestão pública de maneira mais ampla, Oliveira (2021, p. 67) à conceitua como "gerência das decisões, encaminhamento e execução dos processos deliberativos (...)".
[42] Como veremos no próximo capítulo, é com este elemento que o orçamento participativo tem associação mais direta, ainda que haja diversas possibilidades de integração com o planejamento (Cabannes, 2007; Souza, 2000a; 2000b; 2010a; Bogo; Silva, 2023).
[43] Nos circunscrevendo ao caso brasileiro, OPs envolvem majoritariamente ciclos anuais ou bianuais (Wampler, 2003; Wampler; Goldfrank, 2022), enquanto os Planos Diretores Participativos devem ser renovados a cada dez anos (Brasil, 2001; Santos Júnior; Montandon, 2011; Pereira, 2015).

> • a dimensão material 'policy' refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas. (Frey, 2000, p. 216-217)

Logo, o termo em inglês *policy* se refere mais especificamente às políticas públicas, sendo esses desenhos e planejamentos de cunho institucional que guiam a materialização de objetivos delimitados pelo governo em exercício ou até do próprio Estado. Exemplos concretos no Brasil seriam o direcionamento do ordenamento urbano a partir do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) tendo o Plano Diretor Participativo (PDP) como instrumento central (Souza, 2010a; Rolnik, 2011; Santos Júnior; Montandon, 2011; Steinberger, 2017); a consolidação do PMCMV como condutor principal da política habitacional (Costa; Gomes; Adriano, 2017; Calixto; Redón, 2021; Fix; Arantes, 2021); a institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas (Avritzer, 2008; Mayka, 2019); e os programas Bolsa Família e Fome Zero, principais indutores do aumento de bem-estar e da saída do Brasil do mapa mundial da fome sob os governos do PT (Wampler; Sugiyama; Touchton, 2022). Tendo isso em vista, ainda que as políticas públicas componham objetos geográficos de estudo em si, sua manifestação no real não se dá de forma isolada, já que "(...) não se deve deixar de reparar que na realidade política essas dimensões [*policy-politics-polity*] são entrelaçadas e se influenciam mutuamente" (Frey, 2000, p. 217).

As observações tratadas acima serviram de influência para que, na ciência geográfica, se formasse um campo de pesquisa em torno das *políticas públicas espaciais* (Steinberger, 2017). A particularidade dessa abordagem se dá no "fato que todas as políticas públicas acontecem em territórios, mas nem todas são espaciais. As especificidades estão no modo de ser espacial, na essência ligada ao combate às desigualdades sócio-espaciais [sic] e no compromisso da participação política dos agentes-atores." (Steinberger; Costa, 2017, p. 58). Portanto, trata-se de compreender a política pública não somente por suas consequências nos territórios, mas também pelas intenções associadas à sua formação e pelo desenho das políticas em si. Como apontam Faria, Karam e Santos (2017, p. 96), há um consenso do "reconhecimento da essência multidimensional da política pública enquanto objeto de estudo, e a sua natureza sistêmica, fruto de complexas interações sociais e econômicas em ambientes institucionais específicos."

Como visto acima, é cara à essa categorização a ideia de agentes-atores, figuras centrais na execução de políticas públicas espaciais (PPE) e determinantes nas relações

de poder que, dialeticamente, formam as PPEs e são delas resultantes. Resumidamente, conceitua-se que "enquanto os agentes exercem atividades em um determinado território e, portanto, tornam-se os principais modeladores do espaço e de seu uso, os atores são a expressão desse sujeito, por meio dos quais os agentes se manifestam e fazem valer seus interesses no jogo político."[44] (idem, 2017, p. 102). Como será aprofundado adiante, a dimensão política que compõe a produção do espaço urbano é essencial no pensamento de Lefebvre (1991; 2005; 2011) – baliza teórico-conceitual desta tese – e se relaciona diretamente com analisar o OP enquanto instrumento de gestão urbana. Concordando com a proposta dos autores, a terminologia utilizada daqui em diante para tratar dos envolvidos com as disputas de poder em torno das cidades (e do OP) será a de agentes-atores.

Em conjunto do discutido acima, a noção de sujeito é também relevante para o decorrer do trabalho, incluindo as análises que ocorrerão nos capítulos 5 e 6. Como argumentado por Berdoulay e Entrikin (2012), o 'sujeito' tem recebido atenção da ciência geográfica somente nas últimas décadas, posteriormente à sociólogos e antropólogos. Na Geografia, o sujeito social se relaciona diretamente com o conceito de lugar, sendo inseparáveis e em constante construção mútua. Em tal escopo de análise, este é compreendido como indivíduo que detém capacidade transformativa do espaço, independentemente da dimensão de suas ações (Sposito; Silva, 2021). No entanto, faz-se necessário ressaltar a diferença entre os dois, indivíduo e sujeito, caracterizada como

> De maneira bem simplificada, o indivíduo é a pessoa que vive, que pensa e que se forma geograficamente segundo sua posição social e posição espacial. O sujeito, por sua vez, além de conter os atributos do indivíduo, eleva-se à condição proativa de agir e se torna conceito mais amplo e mais completo porque carrega, em si e para si, sua capacidade formada, historicamente, de ser condicionado e condicionar suas próprias ações por meio de sua posição e localização espacial; é no plano da abstração e na relação metodológica com o objeto que o sujeito se faz. A diferenciação entre os dois significantes ressalta, certamente, a força do significado de cada um deles. (Sposito; Silva, 2021, p. 176)

Trata-se, portanto, de uma perspectiva que valoriza a narrativa e a autonomia individual, ancorada na validade do relato como texto científico e sua relação com as interações espaciais. Para este trabalho, também é perceptível a influência do pensamento

[44] Em trabalho anterior, Steinberger (2013, p. 90) aponta que "O termo agente refere-se [sic] a quem exerce uma atividade e tem o domínio da ação, ou seja, aquele que ocupa e usa o território. O termo ator refere-se [sic] a quem representa os interesses do agente e é o veículo da ação, ou seja, aquele que empresta a sua corporeidade ao agente."

de Lefebvre (1991; 2011), à medida que a atuação e a produção do espaço da parte dos sujeitos têm, ao mesmo tempo, efeitos objetivos e subjetivos, materiais e simbólicos.

Seguindo após o debate acima, deve-se ressaltar que, como qualquer produto social e institucional, gestão e planejamento urbanos – com destaque para o segundo – não são interpretados de maneira homogênea por diferentes agentes-atores e perspectivas teóricas, políticas ou ideológicas. Além da concepção, esse elemento também se faz na prática. Ademais, a própria ideia de gestão/planejamento e sua aplicação passou por diversas mudanças e sobreposições ao longo do espaço-tempo (Harvey, 2008; Souza, 2010a; Lévy, 2021).

Elementos primordiais do planejamento urbano podem ser vistos na sociedade ocidental[45] há mais de 2 mil anos, com registros confiáveis de desenho urbano, zoneamento e planejamento de longo prazo para espaços urbanos estando amplamente presentes nas Grécia e Roma antigas (Souza, 2006; Pacione, 2009). Além desse tipo de documento norteador, Souza (2006) também reforça como, no caso dos gregos – especialmente a cidade-Estado de Atenas –, a democracia direta centralizada na ágora servia também aos temas relativos ao que hoje seria considerada a "gestão urbana".

Dando um longo salto temporal, partindo para o que viria a ser a formação do território e do Estado brasileiro, princípios de planejamento urbano puderam ser vistos desde a colonização (Coriolano; Oliveira; Nobre, 2022). Apesar dos bons argumentos de Villaça (1999), discorda-se da visão do autor de que o enfoque demasiado no desenho urbano e a fragmentação (ou até ausência, em alguns casos) de políticas territoriais mais amplas não configurariam a existência de um planejamento voltado às cidades pelo menos até o século XX. Isso porque, como nos mostram Marx (1980) e Santos (2017), é impossível compreender a organização da – mesmo que desarticulada – rede urbana brasileira e de seus nós principais ao longo do período colonial[46] (meados do século XVI ao início do XIX) sem considerar o planejamento idealizado pelos portugueses. A escolha dos sítios urbanos (Pacione, 2009), a configuração espacial das benfeitorias e a estruturação da expansão urbana estavam presentes em cidades coloniais como Salvador, João Pessoa,

[45] Evidências apontam para significativos avanços em termos de planejamento também em sociedades do Oriente Médio antes do Período Comum e entre os grandes impérios pré-colombianos (Pacione, 2009).
[46] "(...) a construção de cidades coloniais envolvia a transferências de políticas e programas de maneira generalizada de uma colônia para a outra à medida que caminhos e trajetórias econômicas e políticas eram estabelecidas" (Ward, 2011, p. 75. Original em inglês, tradução do autor).

Recife, Macapá, Rio de Janeiro e Florianópolis, por exemplo (Santos, 2009; Coriolano; Oliveira; Nobre, 2022).

Ademais, a fundação das ditas "cidades novas"[47] é outro elemento relevante da formação das cidades brasileiras (Coriolano; Oliveira; Nobre, 2022) e que, por si só, demanda um certo nível de planejamento e, com um pouco de redundância, visando o dito longo ou longuíssimo prazos (Souza, 2010a). Nesta formação específica, os exemplos são diversos, com diferentes agentes-atores do espaço urbano enquanto principais vetores de produção, podendo-se citar o período monumentalista do século XIX (do qual Belo Horizonte é o principal exemplo) (Coriolano; Oliveira; Nobre, 2022); as incursões de companhias de terras privadas especialmente no sul do Brasil no início do século XX, destacando-se cidades médias como Londrina, Maringá ou Chapecó (Rego; Meneguetti, 2006; Rover, 2007); as cidades industrias – também de hierarquização média na rede – financiadas por grandes empresas estatais, como Volta Redonda e Ipatinga (Wampler, 2003; Martins, 2017); o período de expansão desenvolvimentista e com planejamento urbano de cunho modernista – do qual Brasília é o principal exemplo mundial (Holston, 1989; Fix; Arantes, 2021) – que esteve associado à construção de novas capitais estaduais (além da nacional), como Goiânia e Palmas (Coriolano; Oliveira; Nobre, 2022); e as recentes ondas de cidades construídas para a expansão da rede urbana em direção à fronteira agrícola associada ao agronegócio, destacando-se os estados de Mato Grosso e Rondônia (idem, 2022). Portanto, ainda que se concorde com os pontos colocados por Villaça (1999) acerca de uma concepção historicamente limitada e pouco articulada do planejamento urbano no Brasil, vê-se sua perspectiva como relativamente reducionista.

Conceitualmente – ainda que consensos sejam uma das maiores dificuldades nos estudos urbanos (Soja, 2000) -, o planejamento urbano pode ser entendido, formalmente, como a delimitação de tendências, direções, relações e interações para o presente e futuro da cidade levando em consideração seus elementos (eixos de urbanização, condicionantes ambientais, centralidades etc.), não focando somente no espaço intraurbano e não necessitando, via de regra, um plano ou projeto no sentido restrito da palavra (Limonad; Randolph, 2021). Ademais, reforçam os autores que esse não deve ser interpretado como sinônimo do urbanismo, tendo epistemologias diferentes (apesar das

[47] "As cidades novas são produzidas na intenção de ruptura com o passado, com o colonialismo e com o discurso da conquista de um futuro moderno e próspero, sem contudo [sic] romper com as mesmas práticas coloniais, mantendo a cultura política de favor, a do Estado patrimonialista, com a manutenção do poder de decisão da elite dominante." (Coriolano; Oliveira; Nobre, 2022, p. 802)

complementariedades e, em alguns casos, sobreposições), sendo que "preocupa-se com a constituição idílica da cidade, que tem por base um plano e programa físico acabados" (idem, 2021, p. 20). Logo, o planejamento urbano é mais amplo e abrangente. Carlos (2017) afirma que o urbanismo é a forma de pensar o urbano, enquanto o planejamento é a esfera da ação do que foi pensado. Como argumentou Souza (2010a), apesar de diversas alegações de urbanistas modernistas (movimento que, do ponto de vista urbano, será aprofundado em instantes), tanto planejamento quanto urbanismo não configuram conhecimento científico, sendo na verdade um campo de estudos e práticas interdisciplinar composto por geógrafos, arquitetos, engenheiros, sociólogos, administradores e assim por diante. Isso não diminui a sua influência, dado que

> Como a ciência, o urbanismo desenvolve a suas próprias ideologias, imagens discursivas e, podemos adicionar, manipuladores do poder. Desenvolve os próprios modelos cognitivos que representam os interesses dos manipuladores do poder, mas também desenvolvem diferentes modelos – que podem tomar forma de subculturas, políticas alternativas ou utopias – a partir de práticas mais democráticas ou até espontâneas.[48] (Zukin, 2006, p. 105)

Apesar das raízes históricas, a profissionalização e academização do urbanismo (nesse caso, muito associado com planejamento e gestão) passa diretamente pela formação da cidade capitalista, sendo o Estado o principal ordenador do espaço urbano – e, por consequência, de sua reprodução e regulação em prol da proliferação do capital e obtenção do lucro (Soja, 2000; Souza, 2006; 2010a; Scott; Storper, 2014). Especialmente na Europa do início do século XX, o embate intelectual entre correntes, como culturalista, modernistas e alternativos[49] deram a tônica da importância assumida por este campo do conhecimento (Mumford, 2004). Em termos gerais, o urbanismo modernista se tornou hegemônico[50] e com relação direta ao fordismo, keynesianismo e desenvolvimentismo (Soja, 2000; Harvey, 2008; Alvarez, 2017). Sua expansão pelo globo pôde ser vista na urbanização norte-americana (Jacobs, 1992; Soja, 2000), nas franjas urbanas compostas por conjuntos habitacionais da França (Lefebvre, 1972; 2011), na fundação de cidades novas na Ásia e África (Ward, 2011) e, de maneira bem evidente, no Brasil. Como mostram

[48] Original em inglês. Tradução do autor.
[49] As cidades-jardim de Ebenezer Howard, com implementação mais evidente no Reino Unido (mas com influências globais, incluindo no Brasil), são o principal exemplo do tipo.
[50] Tratando da modernidade, Soja (2000, p. 74) que a "modernidade-como-Iluminismo (...) evoluiu em uma complexa multiplicidade de formas regionais de desenvolvimento desigual na Europa e se tornou progressivamente exportada por via da colonização e da expansão do comércio mercantil, criando o delineamento para o primeiro sistema mundial conscientemente moderno, modernista e modernizante."

Robinson (2011) e Ward (2011), a política urbana e o urbanismo têm sido amplamente internacionalizados há pelos menos 100 anos.

Grosso modo, o urbanismo modernista pode ser caracterizado como um modo de se pensar, planejar e pensar a cidade de maneira puramente racionalista, privilegiando a funcionalização das atividades urbanas, zoneamento rígido, circulação (principalmente por automóveis), substituição das formas urbanas antigas e uma arquitetura replicável e racional (Holston, 1989; Souza, 2010a; Lefebvre, 2011). O principal chamariz do movimento foi o arquiteto franco-suíço Le Corbusier, um dos responsáveis diretos pela Carta de Atenas de 1933, marco dessa linha de pensamento e base para a implementação de tal urbanismo em incontáveis cidades pelo globo (idem, 2010a). Como mostram Soja (2000) e Mumford (2004), naquele momento histórico os modernistas eram vistos como progressistas e detentores de um pensamento revolucionário para as cidades. No entanto, suas ideias e práticas serviram plenamente para a reprodução do capital e a aplicação do poder heterônomo via Estado, pela gestão, ordenamento e zoneamento (Harvey, 1996; 2005; 2008; Souza, 2010a; Alvarez, 2017).

Nesse modelo, o urbanista (enquanto técnico e, de certa maneira, artista) assumia o papel de "autor"[51] de uma cidade, responsável pelos conceitos, desenho e funcionalização das reformas ou do novo espaço urbano a ser formado. Portanto, trata-se de um formato puramente tecnocrático, funcional para a burocracia profissional do Estado, como interpretado por Max Weber (Gozzi, 1998), normalmente pouco transparente, dificilmente aberto à contribuição cidadã e, a depender do contexto, favorável à repressão de grupos vulneráveis e movimentos sociais contra-hegemônicos (Souza, 2006; 2010b, Tanaka; 2017).

Ao longo do Século XX essas características foram amplamente observadas e implementadas nos espaços urbanos brasileiros, à medida que a lógica tecnocrática e racionalista de se pensar a cidade foi ensinada aos gestores, aplicada no cotidiano da gestão pública e acionada enquanto política nacional, ainda que de maneira desconexa e fragmentada. Como visto anteriormente, as cidades novas recebem destaque pelo desenho urbano pré-estabelecido e a profusão de ideias modernistas que essas proporcionaram (e.g. Brasília, Goiânia e Palmas), mas a materialização de suas práticas apresentou também impacto significativamente relevante em grandes metrópoles

[51] Todo o processo de decisão do projeto da construção de Brasília, a partir do concurso vencido por Lúcio Costa, é evidência neste sentido (Holston, 1989).

nacionais. Ainda que se trate de temporalidades e movimentos diferentes, as reformas infraestruturais e habitacionais promovidas em São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre no início do século XX – logo, anteriores ao movimento modernista nacional - estão diretamente associados às políticas urbanas voltadas para a circulação, higienização[52] e racionalização da cidade, servindo também para afastar os mais pobres das áreas centrais, com lógicas claramente racistas e eugenistas (Fix; Arantes; 2021). É a partir desses movimentos, em conjunto com uma série de planos – dos quais o Dioxiades, no Rio de Janeiro, foi o mais notório - que foram produzidos desde a primeira metade do século XX até os o início da Ditadura Civil-Militar (1964-1985), que Villaça (1999) vai argumentar que são nessas capitais que se formam os primeiros processos genuínos de planejamento e gestão urbanos no Brasil.

No início da década de 1960, as grandes migrações internas do país associadas à concentração do capital produtivo nas metrópoles (especialmente na região sudeste) e sua ineficácia (ou falta de prioridade) em fornecer habitação acessível à população de baixa renda[53] tiveram responsabilidade direta na crescente periferização (Maricato, 2015; Santos, 2017). Por conta disso, a demanda por reformas urbanas já aparece nesse período, caracterizado principalmente por um encontro capitaneado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil em 1963 (Souza, 2010a). No entanto, o golpe implementado pelos militares no ano seguinte mudou a configuração estatal e iniciou uma nova fase para a política urbana brasileira, mas voltada para outras prioridades.

Como descrito em detalhes por Villaça (1999) e Rolnik (2011), o governo militar foi o primeiro a implementar uma política urbana integrada e nacionalizada, o que foi favorecido pela extrema centralização governamental do regime. A política tinha duas balizas centrais: a produção habitacional de larga escala – e voltada especialmente às classes médias – por via do Banco Nacional de Habitação (BNH), diretamente responsável pela verticalização de baixa urbanidade dos centros urbanos metropolitanos e de cidades médias, além das primeiras ondas de periferização dos conjuntos habitacionais de baixa renda, compondo um modelo baseado na quantidade de habitações e não em sua qualidade (Shimbo, 2010; Rolnik, 2011; Fix; Arantes, 2021); e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), órgão responsável pela produção de planos de

[52] Políticas de higienização notórias também foram implementadas em cidades de menor porte em comparação às metrópoles, como Santos (Carriço, 2016) e Florianópolis (Santos, 2009).
[53] Não à toa Maricato (2002; 2015) definiu que o principal programa habitacional do Brasil é a autoconstrução.

ordenamento e zoneamento do solo, além das políticas públicas associadas à infraestrutura urbana e diretrizes de planejamento.

Como posto por Villaça (1999) e Rolnik (2011), os planos produzidos pelo órgão eram extremamente tecnocráticos, excessivamente complexos, elaborados de cima para baixo, muitas vezes deslocados das realidades locais e normalmente sequer aplicados pelas lideranças municipais – ou voltados somente para áreas comerciais e de classes média e alta -, indo diretamente "para a gaveta". Logo, trata-se de um planejamento puramente físico-territorial – pela classificação de Souza (2010a) -, mas sem aplicabilidade. Ou seja, além de ineficaz, a política urbana dos militares sequer era voltada às maiores necessidades das cidades brasileiras: o recrudescimento do déficit habitacional e as diversas reformas urbanas necessárias, na verdade impedindo o acesso da população de baixa renda ao mercado formal de terras (Maricato, 2015; Damasceno; Goulart, 2023).

Com o fim da ditadura civil-militar, os anos 1980 foram definitivos no fortalecimento e surgimento de diversos movimentos socioterritoriais no Brasil (que, como será visto no próximo capítulo, têm influência direta no surgimento do OP) associados a variadas demandas da sociedade civil (Avritzer, 2003; 2008, 2017). Dentre elas, estava a antes reprimida reforma urbana, mais fortemente representada pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU)[54] e o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU). Juntos, estes foram responsáveis pela mobilização que permitiu a inclusão, na Constituição Federal (CF/88) (Brasil, 1988) da necessidade de políticas públicas amplas, integradas e democráticas para as cidades por via dos artigos 182 e 183 (Villaça, 1999; Maricato, 2002, 2015; Souza, 2010a; Rolnik, 2011; D'Ottaviano, 2024). Porém, a década seguinte seria marcada por instabilidade institucional no tocante à política urbana, descontinuidades de programas e surgimento de novas lógicas.

A década de 1990 é caracterizada no Brasil por uma larga ascensão de políticas econômicas e sociais de cunho neoliberal, impactando a sociedade brasileira não só em seus costumes, simbolismos, valores e questões trabalhistas, mas também na composição das políticas urbanas que viriam a se manifestar nas cidades. Em contraposição ao modelo

[54] "[as suas] principais características eram heterogeneidade social (lideranças populares, quadros acadêmicos, profissionais liberais, militantes comunitários influenciados pela experiência da teologia da libertação etc.) e formulação de uma agenda transversal que incluía diferentes pautas urbanas, como redefinição do pacto federativo com maior autonomia aos municípios, políticas públicas articuladas e oferta de infraestrutura com ênfase para habitação e saneamento." (Goulart, 2020, p. 4)

estatal autoritário e centralizador da ditadura, havia agora uma diversidade de propostas e desenhos sendo implementados nas cidades brasileiras (Arantes; Vainer; Maricato, 2002; Souza; 2010a). Dada a característica municipalizante e descentralizadora da nova constituição (Castro, 1997; Rodrigues, 2005) – ponto que será aprofundado, também, no próximo capítulo – os poderes locais tiveram maior liberdade para experimentação, ainda que esta não fosse equilibrada entre os tipos implementados.

Apesar das variadas correntes que ganham destaque nesse período (como o *new urbanism*, por exemplo), duas principais podem ser delineadas: o planejamento estratégico e o planejamento crítico/participativo (Souza, 2010a). O primeiro, mais dominante, está associado com os guias de boas práticas de agências transnacionais (como o Banco Mundial) em uma interpretação da gestão urbana sob perspectiva empresarial, vinculado à corrente do *new public management*. Este modelo, majoritariamente descolado da realidade brasileira e voltado à eficiência e cortes de gastos do setor público – e um enfoque quase exclusivo nos investimentos e parcerias público-privadas – é de matriz substancialmente neoliberal e virou a coqueluche de parte da classe política na década de 1990 (Maricato, 2002; Vainer, 2002; Cardoso, 2022). O segundo, por sua vez, é resultado de uma conjunção de agentes-atores políticos, sociais e acadêmicos por trás do debate em torno da reforma urbana (MNRU e FNRU) com influência de experiências internacionais como os *community plannings* em Estados Unidos, Canadá e Inglaterra e o planejamento de concertação francês (Souza, 2010a). Ainda assim, há diferenciação, e o modelo desenvolvido e aplicado no Brasil tem fortes raízes locais e influência de estudiosos do urbano. Teoricamente, busca a participação da população local de maneira descentralizada e com decisões vinculativas que colocam cidadãos e técnicos em planejamento em mesmo nível hierárquico, em um processo deliberativo, dialogado e – acima de tudo – conflituoso (Souza, 2010a; Rolnik, 2011).

No entanto, não só as experiências do tipo descritas acima foram mais exceção do que a regra – sendo a São Paulo da gestão Luiza Erundina (1989-1992) uma das mais notórias (Sánchez, 2003) – como o período histórico incluiu uma total desarticulação do planejamento local com as políticas públicas de habitação (Tanaka, 2017). Com o fim do BNH, o órgão responsável pela produção pública de habitação no país trocou de subordinação seis vezes entre 1985 e 2002, fazendo com que as companhias de habitação estaduais (como as COHABs ou a CDHU, no estado de São Paulo) ou programas internacionais ganhassem protagonismo (Damasceno; Goulart, 2023; Silva; Bogo, 2023).

Não é possível elaborar uma política urbana nacional e integrada sem que as políticas públicas de habitação e planejamento estejam em consonância, e isso ocorreu no Brasil justamente no período que as cidades médias ganhavam mais importância na rede urbana (Santos, 2013; Bitoun; Miranda; Moura, 2017).

Com a entrada no Século XXI, há uma nova fase, que se estende até a contemporaneidade, ainda que com instabilidades internas. Este novo momento se inicia em 2001, com a promulgação da lei 10.257, o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), que, após 13 anos, acabou por regular os artigos 182 e 183 da CF/88, interrompendo o período de vácuo legislativo que trazia amarras à política urbana brasileira. Apesar de o texto final ter sido profundamente desidratado em comparação com as demandas dos movimentos socioterritoriais – ao ponto de Souza (2010a) chamar a versão aprovada de uma "derrota estratégica" para MNRU e FNRU -, diversos elementos da lei, como seus fundamentos teórico-políticos (a função social do solo e a gestão democrática, por exemplo) e os instrumentos de planejamento propostos (Zonas Especiais de Interesse Social, IPTU progressivo no tempo, outorga onerosa do direito de construir, dentre outros) mostravam potencial para que o planejamento e gestão urbanos de cunho progressista se espalhassem pelo país (Rolnik, 2003; 2011; Rodrigues, 2005; Damasceno; Goulart, 2023; D'Ottaviano, 2024).

A partir da eleição de Lula em 2002 e a introdução do Ministério das Cidades (MinC) em 2003, com desenho institucional voltado à política urbana integrada (com saneamento, mobilidade e habitação) e participativa, compondo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), havia otimismo para as décadas que viriam (Rolnik, 2011; Medeiros *et al.*, 2020; Ferreira, 2023). Por mais que a efetividade do MinC na dita integração entre as políticas setoriais tenha sido limitada (Costa; Gomes, Adriano, 2017), os autores apontam que "esta política [PNDU] se concretize por meio de planos e programas setoriais urbanos e de uma legislação esparsa, há um conjunto de decisões que revela intenções, propósitos e formas de alcançá-los por meio de ações do Estado" (p. 204-205).

No entanto, um elemento é considerado determinante para a política urbana dos últimos 20 anos formada em torno do Estatuto da Cidade: a delimitação do PDP como instrumento base da gestão e do planejamento urbanos nas cidades brasileiras (Brasil, 2001; Villaça, 2005; Souza, 2010a; Alvarez, 2017; Steinberger; Costa, 2017). Isso significa, portanto, que o PDP se tornou um programa mandatório para um número significativo de

municípios[55], o que também ocorreu com determinados conselhos de políticas (Mayka, 2019), mas nunca para os orçamentos participativos. Pesquisadores apontam que essa delimitação é, no mínimo, contraditória. Além de assumir o município como escala fundamental do planejamento, o que gera entraves para a integração no caso das regiões metropolitanas e aglomerações de outras dimensões (Rodrigues, 2005; 2016; Freitas-Firkowski, 2019; Santos, 2020), o plano diretor – que tem uma trajetória no Brasil desde a década de 1930, especialmente por influência de Alemanha e EUA (Villaça, 1999; Souza, 2010a) – nunca foi uma demanda dos movimentos socioterritoriais e é conhecido pela elevada complexidade e bucrocratização, da dificuldade de integração com outras ferramentas de gestão/planejamento[56] e da capacidade de cooptação por elites políticas ou técnicos de urbanismo (Villaça, 1999; 2005; Maricato, 2002; Souza, 2010a; Rolnik, 2011; Pereira, 2015).

No entanto, apesar das limitações institucionais e contradições políticas – que se mostraram já fortes na primeira onda de PDPs aprovados e implementados (Rolnik, 2011; Santos Júnior; Montandon, 2011) –, tratava-se claramente de um momento de política urbana abrangente e nacional (em conjunto com o escalonamento para o nível federal de gestão, com as Conferências das Cidades [Ferreira, 2023]), e que, diferentemente do período militar, foi construído localmente e com uma presença muito maior em cidades médias e pequenas (Silva, 2013). Ainda mais importante foi a exigência de participação cidadã na elaboração dos planos, o que apesar de limitada na maior parte dos casos (Santos Júnior; Montandon, 2011; Avritzer, 2017), permitiu diversas experiências com atuação intensa da sociedade civil[57] e abriu caminhos para que movimentos socioterritoriais urbanos e indivíduos tivessem contato e conhecimento da aplicação da política urbana em suas cidades.

Apesar da centralidade e expansão do PDP enquanto ponto focal do planejamento urbano brasileiro no presente século – apesar de algumas descontinuidades, como a extinção provisória do MinC sob o governo Bolsonaro (Medeiros *et al.*, 2020), reincorporado no atual governo Lula (Ferreira, 2023) – este não foi o único instrumento a

[55] A lei estabelece que todos os municípios acima de 20 mil habitantes e/ou integrantes de regiões metropolitanas – além de outras especificidades – deveriam elaborar o PDP em até 5 anos.
[56] De acordo com Souza (2010a), o caso de Porto Alegre é o mais notório, que teve durante as décadas de 1990 e 2000 um OP de altíssima intensidade e radicalismo político ao mesmo tempo de um PDP burocrático e conservador.
[57] Entre as cidades médias, Chapecó (Rover, 2007; Silva, 2015a) e Araraquara (Menzori; Souza; Gonçalves, 2021) são exemplos relevantes.

ser implementado nas pequenas e, principalmente, médias cidades. A institucionalização dos conselhos de políticas públicas, por exemplo, tornou-o o principal programa de gestão pública local no país, com milhares de casos ocorrendo simultaneamente (Avritzer, 2008; 2017; Mayka, 2019). De ainda maior relevância para esta pesquisa está a profusão dos orçamentos participativos – em um processo de mobilidade espacial que será detalhado no capítulo seguinte – que, destacando-se as décadas de 1990 e 2000, foram implementados em centenas de cidades no país, das grandes metrópoles até pequenos municípios (Wampler, 2008; Lüchmann, Bogo, 2022; Wampler; Goldfrank, 2022).

Conselhos e OPs, ambos programas de gestão urbana, são resultado de uma combinação entre demandas da sociedade civil e a busca de diversas lideranças políticas locais por novas maneiras de democratizar o espaço urbano, processo que veio como resposta às práticas centralizadoras do período militar. Ambos os desenhos apresentavam, já no período histórico supracitado, espaços de deliberação para o cidadão – o primeiro mais consultivo, enquanto o segundo de matriz decisória – e configuraram um novo modo da participação em políticas públicas espaciais, visto que os grupos sociais alvos de ações de combate às desigualdades socioespaciais pouco participavam da tomada de decisões até então (Steinberger; Costa, 2017). Porém, cabe reforçar que esse novo contexto não esteve descolado das disputas de poder locais e da dinâmica clientelista da política tradicional, dada a adoção de conselhos com o objetivo de obtenção de recursos e cumprimento da legislação (Mayka, 2019; Wampler; Sugiyama; Touchton, 2022) e do OP como estratégia eleitoral (Romão, 2010; Wampler; Goldfrank, 2022).

Postas essas considerações, a janela temporal das décadas de 1990 e 2000 configurou, portanto, um contexto favorável à participação associada à PNDU, dada a importância que "remete ao momento e à vontade política, pois, em última análise, são os fatores políticos que influenciam diretamente nas decisões tomadas e nas alternativas escolhidas." (Faria; Karam, Santos, 2017, p. 100). Isso se reflete até a contemporaneidade, nas cidades que compõem os variados estratos da rede urbana.

Considerando o visto até agora acerca da importância crescente da situação geográfica das cidades médias e como instrumentos de planejamento e gestão urbanos têm se disseminado nelas, é necessário compreender e debater quais as possibilidades e particularidades na relação entre estes dois objetos. Essa base, delimitada na seção a seguir, é fundamental para as análises e proposições que serão realizadas em capítulos futuros desta tese.

2.3 A política urbana nas cidades médias: especificidades e potencialidades

Como debatido anteriormente, os espaços urbanos e, consequentemente, as cidades médias, são permeados por relações de poder, instituições e correlações políticas que se associam diretamente à sua produção e reprodução (Harvey, 1996). Dadas as diferenças inerentes entre os nós das redes urbanas – cidades pequenas, cidades médias e as metrópoles, por exemplo – a manifestação e atuação dos agentes-atores do espaço urbano (Flyvbjerg, 2006; Souza, 2010a; Souza, 2010b; Scott; Storper, 2014) é significativamente heterogênea, não só de cidade para cidade (incluindo seus espaços intraurbanos), mas especialmente entre as tipologias dessas entidades espaciais. Por exemplo, é evidente que as estratégias espaciais de empresas de grande capital (Corrêa, 2006) – especialmente multinacionais – têm a capacidade de exercer transformações mais intensas (em termos relativos) nos ditos centros locais (Santos, 2013) do que em cidades médias e metrópoles, compostas por relações de poder mais complexas e enraizadas, *grosso modo*. Além disso, dada a posição da institucionalidade e da política na produção do espaço urbano (Rolnik, 2011; Lefebvre, 2011; 2015), as políticas públicas espaciais elaboradas para e/ou por agentes-atores associados às cidades médias não terão os mesmos desenhos e objetivos das de outras escalas (Steinberger, 2017). Afinal, "políticas públicas e sua elaboração são também intensamente e fundamentalmente localizadas, enraizadas e territorializadas", sendo que diversos casos paradigmáticos (Flyvbjerg, 2006) são evidência "de como certas políticas públicas são amarradas à lugares específicos" (Mccann; Ward, 2011, p. XIV)[58].

Tratando dos nós intermediários da rede urbana brasileira, enfoque desta pesquisa, o compêndio de agentes-atores é incontável, variando conforme as regionalizações e escalas, dada a inseparável relação destas com a rede[59]. No entanto, padrões podem ser observados, e um dos mais relevantes é o papel das elites políticas e econômicas locais (Sposito; Góes, 2013; Corrêa, 2017). A atuação dessas na formação das cidades médias é fundamental, estando em suas instituições (e, logo, planejamento e gestão) e na produção de seus espaços urbanos, com contornos particulares no Brasil, dos

[58] Original em inglês. Tradução do autor.
[59] Reforça-se aqui, baseando-se em Sposito (2006), Souza (2013) e Brenner (2013a), que a escala não é uma "coisa" em si, mas sim um procedimento intelectual (calcado na materialidade) inerente à compreensão do espaço-tempo e, em consequência, da ciência geográfica.

quais a herança colonial, a dominância de comércio e serviços, o controle da propriedade fundiária e as relações coronelistas e/ou clientelistas. Essa oposição entre elite e povo, como colocado por Steinberger e Costa (2017), deve ser levada em consideração ao se investigar e analisar seus processos participativos, políticas públicas espaciais e transformações urbanas. É possível supor, por exemplo, que o papel das elites na manutenção de nebulosas relações entre poder público e interesses privados em cidades médias tende a gerar mais barreiras do que incentivos à participação. Ainda que não tratando especificamente de tais cidades, a descrição de Carlos (2017, p. 35) resume a atuação de tais agentes-atores como

> (...) o espaço urbano torna-se um meio e um poder nas mãos de uma classe dominante que, através das políticas públicas, direciona e regulariza os fluxos, centralizando, valorizando e desvalorizando os lugares da vida, e aprofundando as desigualdades.

O papel das elites é parte fundamental da história da política e do poder nas cidades médias brasileiras, mas este envolvimento ganhou novas dinâmicas com a ascensão dos vetores característicos da urbanização contemporânea, que complexificam a relação entre agentes-atores privados e diferentes escalas do Estado. Neste contexto, Gomes e Silva (2017, p. 62) apontam que as "políticas [públicas] estão relacionadas aos usos que os agentes-atores fazem do território no processo de produção do espaço. É na disputa de poder pelo uso do território que os interesses do capital se contrapõem aos interesses do povo." Logo, assumindo como recorte temporal a transição entre as décadas de 1980 e 1990 – associadas diretamente ao objeto central desta pesquisa - até os primeiros anos da década de 2020, tem-se um momento de significativa reestruturação dos espaços intra e interurbanos (Mattos, 2013; Sposito; Góes, 2013). Neste contexto, os nós intermediários da rede ganham destaque, dados os incrementos demográficos e as mudanças nos fluxos de capital descritos na seção anterior, esses agora mais desconcentrados em comparação com o período histórico antecedente. Scherer e Amaral (2020, p. 5) reforçam que

> Dentre as mais variadas facetas desse processo, destaca-se aqui o que se entende por uma de suas consequências mais importantes: uma notável reestruturação da rede urbana do país, refletida tanto no tamanho de suas cidades como nas relações de interdependência entre elas. Esse processo tem importantes impactos na dinâmica regional do Brasil e acaba por dar novo significado à questão das cidades médias. Vêm daí a necessidade e a importância de compreender esses centros.

A reestruturação urbana enquanto conceito é consequência direta dos processos que caracterizam a reprodução do espaço urbano contemporâneo, manifestando-se variadamente entre cidades de diferentes dimensões e formações socioespaciais ao longo do globo (Brenner, 2013a). Sinteticamente, pode ser descrita como o desenvolvimento de novos capitais, produtos imobiliários e práticas espaciais, pela produção do espaço urbano associada à dinâmicas econômicas que fomentam dispersão e fragmentação, sobrepondo-se às estruturas espaciais de outrora, do tipo centro-periferia, complexificando a urbanização (Sposito, 2013; Melazzo, 2015; Sposito; Góes, 2013; 2015). Mattos (2013) argumenta que a reestruturação econômica global fomenta uma metamorfose urbana baseada em uma tríade de estruturação-desestruturação-reestruturação.

Nas cidades médias – e mais especificamente, nas brasileiras –, a reestruturação urbana manifestada nas últimas décadas (destacando-se a de 2010 em diante) apresenta um misto entre padrões espaciais gerais e particularidades que lhes são próprias (Sposito; Catelan, 2014; Calixto; Redón; 2021). Ademais, dados os vetores inter e transescalares da transformação do espaço urbano, cabe ressaltar o papel de políticas públicas habitacionais e urbanas nestas cidades, promovendo arranjos específicos entre capital (principalmente imobiliário e fundiário) e poder público, normalmente este cooptado pelas elites[60]. Isto pode ser visto ao passo que

> Tais tendências são representativas do processo de reestruturação das cidades, que se expressa de modo claro na reconfiguração das estruturas espaciais pretéritas do tipo centro-periférica. Este processo vem sendo observado nas seis cidades [médias, do estudo], não apenas pela redefinição do conteúdo econômico e social do centro principal, seja no plano objetivo, seja no subjetivo, como também pela diversidade de inversões que vêm sendo feitas nos anéis periféricos da expansão urbana, que vão desde as de origem pública, voltadas à produção de habitações populares, até as efetivadas pelas grandes empresas do setor imobiliário. (Sposito; Goés, 2015, p. 129)

Esses processos são visualizados pela complexificação escalar da urbanização das cidades médias, com diversas evidências empíricas da influência do capital imobiliário e fundiário (Catelan, 2015; Melazzo, 2015; Silva; Sposito, 2017; Calixto; Redón, 2021;

[60] É observado que "o enorme aumento do volume de recursos geridos pelo MCidades, na segunda fase do PNDU [2008-2016], não foi acompanhado por uma melhora significativa nos processos de gestão urbana." (Costa; Gomes; Adriano, 2017, p. 223) e "Problemas ocorreram, mas houve espaços para a discussão e o convencimento no seio do ministério e do governo. Não foram esses canais de cooperação, entretanto, suficientes para neutralizar as forças políticas representativas do capital imobiliário sobre os rumos da política habitacional." (Monteiro Neto; Leite; Oliveira, 2017, p. 326).

Menzori; Sousa; Gonçalves, 2021; Damasceno; Goulart, 2023). Portanto, destarte os vetores globais gerais da urbanização neoliberal (Brenner, 2013a; 2013b) que se irradiam das metrópoles ou se desenvolvem diretamente nas cidades intermediárias, há particularidades na reprodução do espaço urbano desses centros no que concerne a tríade debatida por Mattos (2013). De tais, cita-se que as transformações influenciadas por processos verticais do urbano causam mais impacto nas cidades médias do que nas metrópoles, por conta de sua maior susceptibilidade às mudanças e flexibilidade às reestruturações econômicas, especialmente no caso brasileiro (informação verbal)[61]. Ao encontro, Menzori, Sousa e Gonçalves (2021, p. 14) apontam também que os centros locais e intermediários são "mais suscetíveis às forças influentes do mercado imobiliário e também muito receptivas às taxas de conversão de terra e impostos sobre a habitação que podem representar significativos ganhos financeiros a partir da expansão urbana"[62].

Seguindo o arcabouço conceitual aqui delimitado, não há como interpretar os processos supracitados sem compreender os elementos institucionais do urbano, dimensão fundamental das relações de poder, destacando-se a gestão e o planejamento. Concordando, Robinson (2011, p. 20) afirma que "(...) nós [pesquisadores] deveríamos abordar as estratégias das cidades com certo cuidado em tratar das relações de poder envolvidas em sua elaboração e execução." Assim como a urbanização das cidades médias é permeada por características próprias inerentes a sua situação geográfica, o mesmo se aplica a gestão e planejamento, fundamentando as hipóteses desta pesquisa.

Esse foi, por exemplo, o objeto de pesquisa de Silva (2013), que fez longo levantamento teórico e empírico à par de subsidiar um debate em torno de planejamento e gestão urbanos com enfoque exclusivo nas cidades médias. As suas conclusões apontam para uma elevada heterogeneidade da adoção e implementação do planejamento urbano institucionalizado, não só pela própria diversidade das cidades brasileiras, mas também por influências regionais e de inserção econômica, destacando (ainda que não exclusivamente) Sul e Sudeste, o que conversa com padrões espaciais também vistos no OP (Wampler, 2008; Costa, 2010; Gugliano, 2016; Lüchmann; Bogo, 2022). Logo, nos nós intermediários da rede, a articulação entre político-institucional e vetores econômicos para a produção do espaço também se faz evidente e, portanto,

---

[61] Originada de palestra proferida pela Profa. Dra. Maria Encarnação Beltrão Sposito na Semana de Geografia da Universidade de Maringá, em novembro de 2021. Disponível em: < https://www.youtube.com/watch?v=KqwG2p0Uee0>. Último acesso em 10 dez. 2023.

[62] Original em inglês. Tradução do autor.

> (...) podemos aventar que o planejamento urbano sempre esteve muito mais a reboque da produção da cidade do que o contrário. E isso reflete a condição da nossa modernidade específica, a qual envolve precariamente os setores sociais num projeto de cima para baixo, que caracteriza os espaços urbanos de um país que amargam as consequências de um desenvolvimento desigual. (Silva, 2013, p. 230)

O trabalho de Silva (2013) conflui com outros diversos autores que apontaram, em outros momentos e contextos, as potencialidades e possibilidades associadas à instrumentos de gestão e planejamento nos nós intermediários da rede, incluindo também políticas públicas urbanas voltadas especificamente à estas. Considerando o argumentado anteriormente acerca da maior susceptibilidade (ou capacidade, a depender do fenômeno) de mudança e transformação das cidades médias, há concordância da literatura que "(...) las ciudades de tamaño medio comienzan a destacarse por el desempeño en las funciones de intermediación y su potencial para el desarrollo local. En estos lugares se observan interesantes propuestas desde la gestión local y parecen *mejor posicionados para lograr un cambio significativo*." (Formiga; Schroeder, 2015, p. 157. Destaque do autor). Portanto, o posicionamento dos autores reforça que há possibilidades – ainda que normativas – de maior potencial para a gestão urbana de nível local em cidades médias, do qual o orçamento participativo é um dos principais instrumentos já desenvolvidos (Smith, 2009; Dias *et al.*, 2021).

Os posicionamentos dos pesquisadores trazem também outros elementos relevantes, como a relação da dimensão dessas próprias cidades com a infraestrutura (em suas diversas dimensões, como política, institucional e organizacional) estatal necessária para a gestão. Isso fica evidente quando Bellet e Llop (2004, p. 5) apontam que são "Centros más fácilmente gobernables, gestionables y controlables y que permiten en principio una mayor participación ciudadana[63] en el gobierno y gestión de la ciudad". Tal afirmação é central em sua relação com as já apresentadas hipóteses da presente pesquisa.

Os pesquisadores espanhóis citados fornecem ainda outros argumentos à sua tese. Majoritariamente normativos e passíveis de questionamento, tais pontos são que: as cidades médias representam escalas mais humanas e compreensíveis ao cidadão, apresentam maior facilidade de criar identificação com o lugar e uma identidade

[63] Os princípios técnicos, teóricos e políticos que fundamentam a participação cidadã em planejamento e gestão urbanos serão aprofundados no início do próximo capítulo.

própria[64], são compostas por menor conflito, menores custos e menor diversidade social em comparação com as metrópoles (Bellet; Llop, 2004). A proximidade com a sociedade civil promovida pela estrutura urbana mais "compacta" também é defendida por Rodríguez-Pose e Griffiths (2021). Cabe à investigação científica testar empiricamente a validade dessas afirmações. Ademais, os autores vão além, tratando especificamente do planejamento urbano neste contexto, e reforçam que

> Las CIMES [cidades médias] son ciudades de una escala espacial y humana adecuadas a la comprensión, definición y, por supuesto, ordenación urbanística física. Las ciudades de estas escalas tienen un tamaño y dimensión urbana en la que la planificación urbanística puede ser más eficiente que en una gran ciudad. Aunque debe señalarse que esta afirmación vuelve a ser global y debe ser revisada sobre la base de los diversos tipos de ciudades y planes urbanísticos, cuyos contenidos de estructura y/o de zonificación, de ordenación y/o de proyectación son definitorios.
>
> (…)
>
> Los habitantes y usuarios deben tener una participación activa en el diseño y la gestión de sus lugares de vida. La ciudad sólo puede ser el espacio de libertad individual, de cohesión social y el lugar de progreso económico-social si se dan las condiciones mínimas de participación cívica. (Bellet; Llop, 2004, p. 7)

Quando Bellet e Llop (2004) tratam de participação, claramente o fazem sob um cânone neoliberal – o que tem significativa influência no fomento do OP pelo Banco Mundial e sua adoção no continente europeu (Goldfrank, 2012; Sintomer *et al.*, 2012; Porto de Oliveira, 2018), a ser discutido adiante – e que se associa com a dita "vantagem competitiva"[65] das cidades médias em comparação às metrópoles ou pequenas cidades. Como tratado por Harvey (1996; 2008), Santos Júnior (2021a) e Cardoso (2022), o empresariamento da gestão pública e a mercadificação da cidade passam pelo papel ativo do planejamento urbano nesse processo, o que também será discutido a fundo no próximo capítulo. Ward (2011), Zanotelli (2021) e Cardoso (2022) reforçam o papel de organizações e entidades transnacionais nessa concepção do urbano sob o neoliberalismo, a partir de índices e quantificações que ecoam certa neutralidade – como o próprio conceito de governança -, mas que são, na verdade, de cunho fundamentalmente político.

---

[64] "Aunque ello sea más difícil en el caso de ciudades medias o intermedias en el área de influencia de una metrópoli" (Bellet; Llop, 2004, p. 5).

[65] "A redescoberta e o reforço desta tradição [empresariamento urbano] e o renascimento da competição interurbana nas duas últimas décadas sugerem que a administração urbana se alinhou na direção dos requisitos essenciais da acumulação de capital" (Harvey, 1996, p. 62).

Independentemente, ao tratar da profusão de instrumentos de planejamento e gestão urbanos em cidades médias, Bellet e Llop (2004) destacam a quantidade e diversidade, afirmando que há grande número de planos diretores, de reformas urbanas, de zoneamento, planos estratégicos, uso de Sistemas de Informações Geográficas (SIG) na gestão, assim como planos setoriais (de transporte, saneamento, reabilitação de áreas centrais, urbanização de áreas periféricas etc.) e de dinamização econômica.

É relevante destacar que os elementos particulares ao planejamento/gestão nas cidades médias não são exclusivos de seus espaços intraurbanos, mas envolvem a rede como um todo e o planejamento regional, visto que essas são, por excelência, os centros que articulam tais escalas (urbano e regional) e o público-privado (Brandão, 2017). Como concluiu Santos (2017; 2020), o papel do Estado no planejamento deve se modificar e fortalecer de maneira a prevenir a concentração e buscar a melhor distribuição dos investimentos, fortalecendo as ditas pequenas e – principalmente – médias cidades. Porém o contexto atual, no caso brasileiro, é de limitações nesse sentido, visto que, seja para as aglomerações urbanas metropolitanas ou não, seja para o planejamento regional em torno das redes, "(...) os mecanismos institucionais vigentes, ainda são muito incipientes em se tratando de ações supramunicipais, em especial quando os mesmos se dão para além das realidades abrangidas pelas disposições contidas no Estatuto da Metrópole." (Freitas-Firkowski, 2019, p. 103). Moura (2016, p. 87) concorda, afirmando que "Essas morfologias aglomeradas e expandidas confirmam a insuficiência da categoria "cidade" nas análises urbanas e da categoria "município" na definição de políticas públicas e no exercício da governança." O crescente interesse e a maior preocupação com essa escala supramunicipal, como indicado por Whitacker (2025), é tanto um entrave, quanto uma possibilidade para o planejamento e a gestão consorciados e começam a ser retratados em dados, pesquisas e levantamentos feitos, por exemplo, pelo IBGE (2016; 2023b).

Sendo o OP um instrumento de gestão urbana de grande alcance global (processo a ser detalhado no capítulo que segue) e que efetivamente foi convertido em política pública em alguns países (Dias *et al.*, 2021; Wampler; Mcnulty; Touchton, 2021), pensar sua relação e particularidades na adoção em cidades médias é de grande relevância para os estudos urbanos e a Geografia.

Aprofundando mais a questão, o desenho do OP, especialmente em suas origens e aplicações na América Latina é direcionado ao empoderamento de sujeitos e grupos

sociais periferizados (Cabannes, 2007; 2021; Pires, 2011; Baiocchi; Ganuza, 2014; Wampler; Goldfrank, 2022), e alinhando-se com as proposições de Rodríguez-Pose e Griffiths (2021, p. 447-448)[66] de que "(...) reorientar os investimentos públicos das grandes cidades em direção às cidades médias pode ter maiores impactos na redução da pobreza" e "(...) que cidades médias oferecem condições otimizadas para o crescimento, que elas promovem uma escala ideal para lutar contra a pobreza e a privação [de bens], e que elas oferecem uma melhor qualidade de vida (...)", considera-se que analisar e testar empiricamente o impacto real e potencial de tal ferramenta em tal situação geográfica é de significativa relevância científica. No entanto, é necessário primeiro compreender, de maneira aprofundada, do que se trata o OP e quais as suas relações objetivas com a cidade, com o combate às desigualdades socioespaciais – o que Steinberger e Costa (2017) argumentam ser a função central das políticas públicas espaciais - e a justiça espacial/territorial (Bogo; Silva, 2023).

[66] Original em inglês. Tradução do autor.

3. O orçamento participativo sob enfoque geográfico

O presente capítulo tem como objetivo delinear e embasar o orçamento participativo (OP, como tem sido referido) enquanto objeto de estudo relevante para a ciência geográfica e aos estudos urbanos, considerando seus componentes inerentemente espaciais e territoriais, que serão detalhados adiante. Em termos de classificação, o OP é considerado por pesquisadores como uma inovação democrática (Smith, 2009), uma instituição participativa (Avritzer, 2008; Pires, 2011; Romão; Martelli, 2013), uma inovação participativa (Wampler; Mcnulty; Touchton, 2021; Wampler; Goldfrank, 2022), um modelo de radicalização da democracia (Souza, 2000a; 2000b; Baiocchi; Ganuza; 2014), um instrumento de gestão urbana democrática (Souza, 2006; 2010a; Janoschka, 2011), uma ferramenta de racionalização da administração pública orçamentária (Azevedo *et al.*, 2022; Mattei; Santolamazza; Grandis, 2022) e assim por diante. Naturalmente, as interpretações e tipologias variam de acordo com a formação dos estudiosos, os contextos socioespaciais de aplicação do OP, os desenhos institucionais elaborados e o enfoque das pesquisas.

Destarte as variações – esperadas em um objeto das ciências humanas e sociais aplicadas -, um aspecto do OP é fato consolidado na literatura científica: seu sucesso em ser transposto e adaptado à diferentes contextos geográficos e realidades urbanas, sendo uma das inovações democráticas e participativas que recebeu maior atenção de cientistas e entusiastas da gestão democrática nas últimas três décadas (Smith, 2009; Sintomer *et al.*, 2012; Dias *et al.*, 2021; Wampler; McNulty; Touchton, 2021). As evidências para esta afirmação advêm de: compêndios de trabalhos com autores distribuídos internacionalmente e com estudos de caso em dezenas de países (Dias, 2013; Dias, 2018; Dias; Enríquez; Júlio, 2019; Dias *et al.*, 2021); pesquisas que demonstram a distribuição e alcance espacial do instrumento ao longo do globo (Shah, 2007; Porto de Oliveira, 2018; Wampler; McNulty; Touchton, 2021); e investigações que levantam, a partir da literatura, a atenção (e o seu crescimento) dos estudos focados no OP (Bartocci *et al*, 2022; Ckagnazaroff; Nebot, 2022; Milosavljevic; Spasenic; Krivokapic, 2023). Tratando especificamente do Brasil, os estudos são diversos e com enfoques dos mais variados, recebendo a devida atenção e aprofundamento em seções a seguir.

Ao longo da trajetória do OP enquanto objeto da pesquisa científica, um dos principais esforços analíticos tem sido o de propor tipologias – sejam elas de tipos ideais

weberianos, normativas ou indutivas – para interpretação das manifestações institucionais ou os impactos causados pelos OPs nos centros urbanos (e outras escalas governamentais) em que são implementados. Dentre as mais relevantes e complexas, podem-se citar as de Souza (2006), Marquetti (2007), Sintomer *et al*. (2012) e Wampler, McNulty e Touchton (2021). À guisa de introdução, será utilizado como base de referência conceitual e de classificação para o OP a delimitação realizada pelo autor em esforços anteriores (Bogo, 2020a; 2022; Bogo; Silva, 2023), que considera o objeto de enfoque como um método participativo de gestão urbana, radicalização democrática e racionalização administrativa (cada caso apresenta diferentes variantes dessa tríade) que deve deliberar sobre, no mínimo, uma parte do orçamento público, normalmente na escala municipal (mas não só).

O próprio nome desta instituição participativa denota que o objeto de abertura democrática do OP diz respeito ao orçamento público. Como descrito por Peres (2020) e Azevedo *et al.* (2022), o orçamento de uma entidade governamental – normalmente o município, no caso aqui pesquisado – tem um controle muito significativo sobre as intervenções do poder público no território (Souza, 2000a; 2010a; Santos Júnior, 2021a). Consequentemente, as atribuições do orçamento o fazem um desejado espaço de poder para os agentes-atores urbanos e a criação de um instrumento que abre tal "caixa preta" originalmente dos burocratas em direção aos cidadãos e entidades organizadas, forma novos arranjos de interesses e relações de poder em relação à cidade (Souza, 2004; 2006; Cabannes, 2007; 2015; 2021; Salinas Arreortua, 2019). Logo, o OP é, em si, um objeto inerentemente espacial e que deve ser enfoque da ciência geográfica, sendo o território o conceito escolhido para sua análise (Raffestin, 1993; Haesbaert, 2002; Souza, 2013; Steinberger, 2017). A importância da articulação política e institucional – de maneira interescalar - na compreensão dos territórios urbanos é clara, já que "(...) o jogo político é marcado por relações de poder, mediadas por aparatos institucionais construídos em circunstâncias particulares (...)." (Faria; Karam; Santos, 2017, p. 114) e que

> É, portanto, dentro do jogo político e eleitoral que a maioria das tomadas de decisão em política urbana ocorrem, especialmente no que diz respeito aos investimentos em obras públicas e na expansão dos serviços urbanos. Acesso a crédito e a fundos orçamentários, seja na forma de emendas parlamentares ou na forma de acordos com programas ministeriais, dependem essencialmente das relações que políticos locais estabelecem com o governo federal, com intensa

> participação de membros do congresso e suas redes[67][68]. (Rolnik, 2011, p. 249)

O debate em torno da necessidade de um posicionamento científico da Geografia em relação às inovações institucionais e à participação tem sido enfoque da obra de Azevedo (2018a; 2018b; 2020). Utilizando-se do arcabouço conceitual de tal ciência, o autor apresenta relevantes argumentos críticos em relação ao desenho de instituições participativas – principalmente os conselhos de políticas públicas – e os postulados teórico-políticos da democracia participativa (que será aprofundada neste capítulo). O mais importante argumento desenvolvido, no entanto, é o da necessidade de uma atenção dos geógrafos à participação e suas instituições, tanto do ponto de vista teórico quanto empírico. Isso é visto quando

> Apesar de o espaço geográfico aparecer em praticamente todos os clássicos que discutem a democracia, como Hobbes, Rousseau, Montesquieu, Hamilton, Madison e Benjamin Constant, o conceito-chave da Geografia não se configura como um elemento central em sua teorização. Percebe-se a renegação do conceito a um escopo secundário, como um palco onde as ações e interações apenas ali ocorrem.
>
> (...)
>
> (...) a Geografia pode contribuir para compreender melhor os modelos de democracia, suas virtudes, potencialidades e vícios. É isso para isso que serve também o debate da escala para a democracia participativa: desnaturalizar o que é produto inerentemente social, colocando a política no lugar de onde ela não pode nunca ser retirada. (Azevedo, 2020, p. 150 & 179)

Anteriormente, a argumentação em torno da necessidade de enfoque por parte de cientistas da Geografia para a gestão urbana e, mais especificamente, para o OP, foi desenvolvida principalmente por Souza (2000a; 2000b; 2004; 2006; 2010). Resumidamente, o autor aponta que, entendendo o espaço enquanto dialético - produtor e produto das relações sociais – o OP deve ser estudado em suas condicionantes e consequências espaciais/territoriais. Ademais, também é apontado pelo pesquisador que, independentemente do alcance e da ousadia de muitos OPs desenvolvidos no Brasil, os teóricos e estudiosos da reforma urbana pouco deram atenção ao instrumento. Uma

[67] Vale ressaltar que isso se intensificou ainda mais durante a gestão Bolsonaro, em que os congressistas tinham controle de elevada fatia de recursos sem transparência por via do "orçamento secreto", recentemente descontinuado por decisão do Superior Tribunal Federal (Pires, 2022). Arthur Lira, presidente da câmara dos deputados, chegou a se referir ao desenho como "orçamento municipalista" (Ramos, 2022).

[68] Original do inglês, tradução do autor.

exceção recente é o trabalho de Silva (2017), que compartilha a visão – aqui a ser desenvolvida – do OP enquanto mecanismo de gestão e transformação do espaço urbano e com enfoque na justiça espacial. Tendo como central a posição do instrumento como inovação democrática urbana, voltada à gestão, é necessário pontuar que

> Insisto aqui que a gestão significa muito mais do que "governo urbano". É uma pena que boa parte da literatura, particularmente na Grã-Bretanha [país do autor], se concentre tanto nesse último, quando o poder efetivo de reorganizar a vida urbana se localiza tão frequentemente em outro lugar ou pelo menos numa coalização de forças mais ampla na qual o governo e a administração urbana desempenham apenas um papel de agilizar e coordenar. *O poder de organizar o espaço advém de todo um complexo de forças mobilizadas por diversos agentes sociais.* É um processo tão mais conflituoso quanto mais variada a densidade social num determinado espaço ecológico. (Harvey, 1996, p. 52. Grifo do autor)

O presente capítulo está estruturado em duas subseções, que seguem. A primeira é dividida em outras três partes, de forma a tornar a construção do argumento mais clara ao leitor. Além de uma introdução que versa sobre os elementos fundamentais da interpretação do OP como objeto da análise do urbano e das políticas públicas neste tipo de espaço – claro, isso sem invalidar a aplicação do instrumento nos espaços rurais ou em outras escalas de governo -, cabe um aprofundamento em direção às bases do OP. Primeiro, serão abordados os princípios filosóficos, teóricos, políticos e técnicos da participação no planejamento e gestão urbanos, com um aprofundamento em modelos de democracia como a participativa, a deliberativa e a direta. Depois, o contexto institucional, político, social e espacial de surgimento do OP será explicado, em um caminho que vai do singular ao geral. Em decorrência de tal estratégia intelectual, a mobilidade (conceito a ser especificado) do OP enquanto política pública espacial no Brasil, América Latina e mundo será descrita e explicada, ainda que não necessariamente nessa ordem, estando inclusas as diversas dimensões que estruturam a adoção dessa ferramenta pelo globo, como vontade política, desenho institucional, participação da sociedade civil e movimentos socioterritoriais, dentre outros.

A segunda subseção trata de uma construção teórico-conceitual fundamental para a metodologia, a análise dos resultados, as proposições e as conclusões que seguirão ao final da investigação. A posição do OP enquanto instrumento de gestão intrinsicamente urbano e espacial será confrontado com outros conceitos essenciais que estão no cerne desta tese: o território, a justiça territorial/espacial e a desigualdade socioespacial. Esta

dará os fundamentos para compor a ideia de "impacto territorial" – presente no título da tese – que é essencial para a metodologia e, por consequência, a análise dos resultados.

3.1 O orçamento participativo enquanto instrumento de gestão e planejamento urbano

3.1.1 Os fundamentos teóricos e práticos da participação na gestão e planejamento urbanos

Quando ativistas e movimentos socioterritoriais demandam do poder público – em suas diferentes escalas – maior participação nas tomadas de decisão acerca de políticas públicas, isso não vem sem uma história e construção coletiva. Da mesma maneira, quando cientistas estudam e classificam os programas participativos em gestão e planejamento urbano ou as instituições participativas de maneira mais ampla, também não o fazem sem referencial científico, teórico e político. Como argumentado em outros trabalhos pelo próprio autor (Bogo, 2020a; 2022) e também por Touchton, McNulty e Wampler (2023), a relação que se dá entre pesquisadores e ativistas ou entusiastas da participação não é linear, mas sim dialética, ao passo que a luta dos movimentos populares ou as inovações advindas de entidades e agentes-atores estatais influenciam a interpretação, análise e proposições dos estudiosos; em contrapartida, as reflexões dos intelectuais têm significativo impacto nas reinvindicações de abertura política para decisões sobre o espaço urbano a partir dos cidadãos[69]. Há, portanto, porosidade entre estes dois "espectros", que estão intrinsicamente conectados e se retroalimentando.

Com isso esclarecido, é necessário delimitar quais são essas contribuições e balizas que vão se manifestar em inovações democráticas. Como este último termo deixa claro, é sob o cânone democrático, com toda a sua heterogeneidade (Held, 2006; Feijó, 2017), que estas novas proposições institucionais buscam reformar, transformar ou radicalizar. Ainda que modelos participativos tenham aparecido ou sido implementados em contextos políticos autoritários – como a gestão democrática de Lages durante a década 1970 no Brasil (Costa, 2010; Tranjan, 2012; Marchi; Silva, 2015) em plena ditadura civil-militar, ou a própria adoção do OP em países como Rússia ou China (Dias *et al.*, 2021; Wampler; McNulty; Touchton, 2021) – é nas democracias (do ponto de vista institucional, ressalta-

[69] O principal exemplo seria a influência das ideias de Lefebvre (2003, 2011) – especialmente no que tange o princípio filosófico e político do "direito à cidade" - no ativismo e nas proposições do MNRU e do FNRU, no contexto brasileiro.

se), em suas diferentes manifestações e graus de maturidade, que a concessão de poder ao cidadãos e citadinos tende a ser mais frequente ou até intensa[70] (Smith, 2009; Fung, 2015).

No entanto, isso não implica em uma automática valorização exacerbada às possíveis virtudes das democracias ocidentais contemporâneas. Na verdade, as propostas de mudanças e as pressões advindas da sociedade civil estão diretamente associadas à descontentamentos e necessidades de transformação do(s) modelo(s) institucionais vigentes por conta das diversas desigualdades e injustiças econômicas, políticas e sociais. Diversos acadêmicos (Smith, 2009; Rolnik, 2011; Fung, 2015; Santos Júnior, 2021b) têm apontado, especialmente ao longo do Século XXI, que a democracia representativa de matriz liberal passa por uma crise de legitimidade. A captura desta pelo neoliberalismo e a lógica da financeirização de (quase) todas as dimensões da vida têm impacto direto neste fenômeno (Harvey, 2005; 2008, 2013; Han, 2015; Rolnik, 2015; Ferreira, 2021). Porém, é necessário compreender primeiro como se compôs e do que se trata o corrente modelo hegemônico de democracia[71].

Os princípios fundamentais da democracia vão surgir na Grécia Antiga, aproximadamente no Século V antes da Era Comum. O modelo de organização coletiva que privilegiava a tomada de decisão dada pelo conjunto total de cidadãos[72] (a *demos*) sobre as mais diversas questões existiu, com variações, em algumas cidade-estado gregas, mas foi o modelo ateniense o mais influente e inspirador para futuras adaptações. Centrado na ágora – o espaço de deliberação e votação, do qual todos os cidadãos tinham direito à exposição e posição política – enquanto espaço político fundamental, as longas reuniões de cunho assembleístico versavam sobre assuntos que iam desde a elementos básicos da gestão cotidiana local até assuntos militares, passando, inclusive, pelo desenho urbano e a divisão de terras (Bobbio, 1998; Souza, 2006). Esse processo horizontal (ver nota 72) de

[70] Vale ressaltar os relatos e descrições realizados por Souza (2006) acerca de experiências de delegação de poder e até autogestão em contextos que se deram fora das democracias liberais ou até do modo de produção capitalista, como os *soviets* dos primeiros anos da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas ou o caso da organização fabril da Hungria durante a década de 1960. O mesmo pode ser visto no compêndio de Santos (2003), focado em casos do Sul Global e que não necessariamente se encaixam nas concepções ocidentais de democracia.

[71] Dado o(s) enfoque(s) desta investigação, o debate em torno das origens e desenvolvimento da democracia será realizado de maneira célere. O próprio autor investiu, anteriormente, significativo exercício descritivo neste tema, no primeiro capítulo de Bogo (2020a).

[72] Como reforçam Souza (2006), Feijó (2017) e Santos (2020), vale ressaltar que o sentido de cidadão neste contexto espaço-temporal específico era muito diferente da contemporaneidade. Naquele momento, os direitos políticos eram restritos a uma classe específica de homens "urbanos", excluindo mulheres, estrangeiros, escravos e moradores do entorno rural da cidade-Estado.

tomada de decisão está na base do que hoje se conhece como a democracia direta (Held, 2006) e reverberaria, com as claras continuidades e descontinuidades, na concepção do político[73] no Ocidente ao longo dos milênios que seguiram.

Posteriormente, a *práxis* política grega inspirou e foi adaptada em diversos contextos sociais, como momentos específicos da Roma Antiga; em Estados da península itálica como Florença, o Veneto e San Marino (o regime democrático mais antigo do mundo, em vigor desde o Século X); nos cantões da atual Suíça (até hoje a principal referência em democracia direta institucionalizada) e em outros espaço-tempo particulares pré-modernos (Bobbio, 1998; Feijó, 2017). No entanto, é somente com a declaração de independência dos Estados Unidos da América (1776) e a Revolução Francesa (1789) que a estrutura de governo republicana e o procedimento de governo democrático vão se tornar *mainstream*, ou seja, uma alternativa factível nos campos das ideias e das práticas em oposição aos regimes monárquicos e/ou autocráticos hegemônicos ao longo do período. No entanto, o desenho da doutrina democrática mudou muito em comparação com o aplicado pelos antigos gregos, visto que

> O padrão que emergiu na Inglaterra ao longo do século XVII e lentamente se tornou o modelo para o mundo é o da democracia representativa. Nela, cidadãos elegem políticos que prometem representar os interesses desses mesmos cidadãos em debates e decisões, que tipicamente ocorrem em um fórum central nacional como o parlamento ou o congresso. Então, idealmente, o parlamento se torna uma *demos* em miniatura.[74] (Scott; Marshall, 2015a, não paginado)

Como evidenciam os autores, o Império Britânico (apesar de, até hoje, estar sob guarda-chuva da monarquia do Castelo de Windsor) teve grande relevância na disseminação do modelo de governo da democracia representativa liberal. Não somente por reformas internas que criaram o parlamento e promoveram certo controle social – ainda que limitado – nas ações dos monarcas, mas também na influência nas ex-colônias britânicas e membros da *Commonwealth*. Ademais, filósofos e teóricos ingleses estiveram, juntos de estadunidenses e franceses, entre os principais debatedores acerca das bases ético-morais do poder dos cidadãos e como estruturá-lo. Dentre estes, nomes como John

[73] Estando incluso as divergências entre Platão e Aristóteles (para citar o principal) no que tange o tema. Como descreve Souza (2006), o segundo era oposto à doutrina democrática, acreditando, na verdade, que o melhor sistema seria um de governo realizado por elites especializadas em funções específicas, ou seja, uma forma de tecnocracia. O nome do filósofo está, também, etimologicamente ligado ao termo "aristocracia", dada a oposição desta à democracia.

[74] Original em inglês. Tradução do autor.

Locke, Francis Bacon, Jean-Jacques Rousseau, Montesquieu e alguns dos *founding fathers* estadunidenses podem ser citados (Held, 2006; Feijó, 2017).

Deve-se atentar ao fato que, assim como "crise", o termo "democracia" tem sido aplicado e descrito de maneira muitas vezes desconectada de seus fundamentos reais, sendo interpretada mais de maneira procedimental do que efetivamente as raízes ético-políticas, podendo até ser considerada um chavão[75] a depender do contexto (Scott; Marshall, 2015a; Feijó, 2017). Sem dúvida, a institucionalização massiva, a dimensão dos Estados-nacionais que se formaram especialmente a partir do Século XIX e a burocratização do poder público tiveram impacto na necessidade de uma democracia representativa, operacionalizando sociedades que agora pouco tinham em comum com os antigos gregos (Gozzi, 1998; Held, 2006).

Porém, mesmo com as transformações que a democracia representativa liberal passou nos últimos 250 anos, muitas das desigualdades e desequilíbrios no acesso ao poder político estiveram presentes desde seu início e ainda seguem. Na primeira onda de democratização, que engloba nações pioneiras como EUA e França (Huntington, 1991), já era perceptível a cooptação por parte da nova burguesia – originárias do capitalismo em ascensão – em conjunto das velhas elites aristocráticas ou fundiárias, dominando o espaço político e a esfera pública, por conta da sua abundância de recursos e acesso à educação (Feijó, 2017). Ainda neste processo, também englobando a segunda metade do Século XIX até as primeiras décadas do XX – com a democracia representativa se consolidando em mais nações da Europa, Américas e Oceania -, novos formatos e modelos democráticos ainda excluíam muitos da vida política. Como mostram Chang (2003) e Santos (2020), o sufrágio universal só foi implementado na década de 1910 em países centrais, precisando de muito mais tempo em outras nações consideradas desenvolvidas, como os próprios EUA. Não obstante, políticas de segregação racial e privação de direitos estiveram presentes em solo norte-americano até a década de 1960, na África do Sul até 1994 e em Israel (para com os palestinos) até a contemporaneidade, para citar alguns exemplos.

O que ocorreu, portanto, é que o modelo da democracia representativa permitiu relações estreitas e relativamente amigáveis com o modo de produção capitalista, seja sob a lógica liberal, seja sob o keynesianismo e seus anos dourados do pós-guerra (Chang,

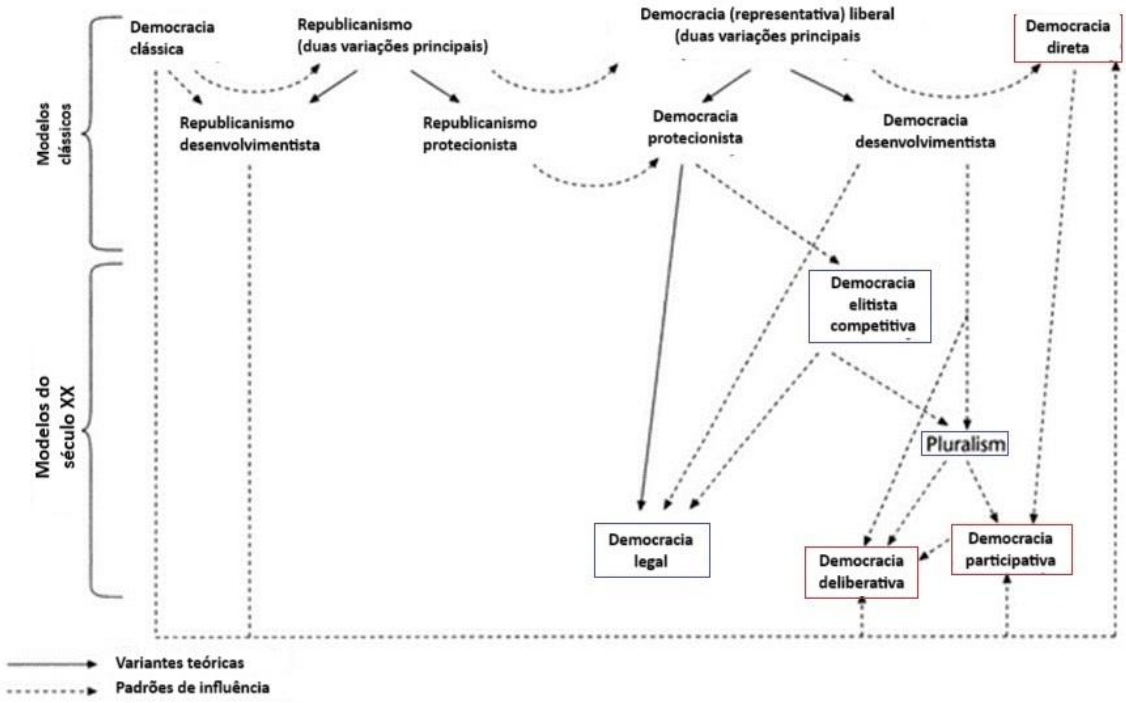
[75] E, como coloquialmente declarou Marcelo Lopes de Souza em comunicação oral (realizada em 11 nov. 2022 durante o XVII SIMPURB em Curitiba, disponível no link <https://www.youtube.com/watch?v=QuyPQR4vqhw>, último acesso em 11 dez. 2023) acerca do termo, "Chavão abre porta grande".

2003; Santos, 2020). Feijó (2017) observa que a lógica estabelecida de democracia representativa deveria ser estruturada de acordo com as lógicas de mercado, com a competição entre os representantes populares filtrando os mais habilitados ou adequados aos cargos da função política, sendo o voto o clímax da realização democrática e o principal capital tanto dos cidadãos quanto da classe política. Em adição, Santos (2020) argumenta que capitalismo e cidadania (um dos componentes essenciais à democracia plena) apresentam tensões claras, o primeiro pelas desigualdades inerentes que o compõem e o segundo por sua igualdade implícita.

Logo, as correntes e influências que vão compor a democracia representativa liberal contemporânea são diversas e envolvem um longo histórico de avanços progressivos e reformas. Ademais, o próprio papel dos pensadores e a trajetória das formações socioespaciais modificam as manifestações da democracia ao redor do globo (Santos, 2020). Ainda que haja um claro modelo hegemônico e até colonizador, este não é estanque e imutável. A partir do caminho proposto por Held (2006), é possível conceber o desenho da democracia contemporânea como uma amálgama de pluralismo, democracia competitiva elitista e democracia legal. Um resumo gráfico pode ser visto na Figura 3, na sequência.

Tal figura se trata de um esquema, elaborado pelo supracitado autor, que demonstra quais as relações e trajetórias de determinados modelos de operacionalização da democracia. A parte superior indica os modelos clássicos, enquanto a inferior os que foram desenvolvidos ao longo do Século XX, além de indicar quais as variantes teóricas e os padrões de influência dentre os modelos. O mais importante a se observar é a – destacada – posição das democracias deliberativa e participativa, incluindo as diversas influências que receberam de outros modelos, como a democracia direta e o pluralismo.

Figura 3 - Modelos de democracia e suas trajetórias



Fonte: Held (2006, p. 5). Adaptado pelo autor[76].

Porém, é ainda necessário apresentar o último momento de expansão da democracia pelo mundo, potencialmente a de maior alcance espacial. Trata-se da terceira onda da democracia liberal representativa (Huntington, 1991)[77], em um recorte espacial que cobre especialmente as décadas de 1970 até 1990, e introduções ou novas adoções do modelo em países da América Latina, África, Ásia, Península Ibérica e o Leste Europeu, com a decadência do "socialismo real" após a queda do Muro de Berlim em 1989 e da URSS em 1991. Especificamente na América Latina, esse novo período representa um sopro de democratização após sucessivos regimes militares autoritários em países da América Central e especialmente em Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, na América do Sul. No entanto, o novo momento não seria suficiente para atenuar a dita crise desse modelo.

Os motivos são diversos, mas podem ser sintetizados, ainda que de maneira relativamente superficial. Tanto nos países centrais quanto nos periféricos, as últimas décadas vêm apresentando evidências significativas de que há uma constante e

[76] Termos com destaque em azul são os modelos diretamente associados à democracia liberal representativa contemporânea. Os em vermelho tratam das linhas com maior influência no orçamento participativo.
[77] A segunda onda, de acordo com o autor, remonta ao período pós Segunda Guerra Mundial em que a democracia reascendeu especialmente em Europa e Ásia.

progressiva queda de legitimidade da democracia representativa, oriunda da diminuição da participação nas eleições e em outros canais abertos de tomadas de decisão, pela menor associação à partidos políticos, o descolamento desses da população e de correntes ideológicas claras (desalinhados ao ideário republicano), pelo aumento de protestos e manifestações, pelo incremento da insatisfação manifestada em pesquisas de opinião e, em último caso, pela ascensão de líderes políticos da extrema direita neoconservadora – com um discurso, majoritariamente incoerente, de rejeição à classe política e ao liberalismo *mainstream* – que tem como principais exemplos Donald Trump (EUA), Jair Bolsonaro (Brasil), Javier Milei (Argentina), Benjamin Netanyahu (Israel), Viktor Orbán (Hungria) e Narendra Modi (Índia) (Fung, 2015; Santos, 2020; Zanotti; Rama; Tanscheit, 2023).

Outro elemento que vai configurar a fragilização da confiança da população no sistema democrático consolidado é a captura e maior interrelação entre Estado e capital a partir da ascensão do neoliberalismo (Harvey, 2008; 2011; Cardoso, 2022). O progressivo desmonte das políticas de bem-estar social, o arrocho salarial, a perda do poder de compra, o aumento das desigualdades, o aumento do poder de corporações transnacionais e o crescimento do poder dos super ricos afeta a percepção dos cidadãos acerca da importância do voto e da capacidade de transformação das reformas ou leis implementadas pela classe política consolidada (Caravaca, 2022). Na América do Sul especificamente, a problemática é ainda mais profunda, com instabilidades constantes, corrupção sistêmica, menos distinção - nas práticas políticas - entre público e privado, influência da ilegalidade no poder político[78] (como narcotráfico ou grupos paramilitares) e frequentes ataques de forças armadas ao poder democrático instituído (Galeano, 2010). Como descrevem Holston (2013) e Santos (2020), há diferenças latentes entre a cidadania nos países centrais e nos periféricos.

Todos esses elementos em conjunto compõem uma crise simbólica e material da democracia representativa. Até porque, dada a cooptação – ainda vigente – da democracia liberal pelas elites, parte significativa da população não se vê tomando as decisões[79], o que reforça como "A questão da representatividade é crucial nas democracias, e é por suas

[78] No Brasil, "O legal e o ilegal mantém, em outras palavras, uma intimidade porosa" (Holston, 2013, p. 56).
[79] Especificamente no caso brasileiro, o congresso nacional - em teoria o principal espaço de representação política do país – é composto por somente 26,4% de pretos e pardos, contra 55,9% da população total. Entre gêneros, só 17,7% dos deputados federais são mulheres, contra aproximadamente 51% na população total (Souza; Zanlorenssi; Redivo, 2022; IBGE, 2023a).

distorções que a vontade popular se desfigura" (Santos, 2020, p. 21). Apesar de não haver consenso – algo que não causa estranheza nas ciências humanas, sociais e políticas – as evidências para o fenômeno supracitado são abundantes, como visto. É neste contexto, de acentuada desconfiança e perda de credibilidade – mais evidente desde a década de 1960, sendo o maio de 1968 um marco neste sentido (Harvey, 2008; Lefebvre, 2011) – que movimentos socioterritoriais, intelectuais/pesquisadores e grupos específicos da classe política vão fomentar e propor mudanças e reformas para o modelo hegemônico vigente (Santos Júnior, 2021b). Dentre as diversas propostas à mesa, duas reinterpretações da democracia, que exploram mais a fundo seus princípios fundamentais (Held, 2006; Souza, 2006), foram as que ganharam mais destaque e aplicação: a democracia deliberativa e a democracia participativa (rever Figura 3).

Para medidas de síntese, dois elementos básicos são de essencial compreensão. Primeiramente, democracias deliberativa e participativa não são sinônimas e sequer concorrentes ou antagônicas. São, na verdade, complementares e com algumas sobreposições, mas também apresentam diferenças que as fazem, de maneira justificada, receber classificações separadas. Por segundo, destarte propostas radicais (como algumas das descritas por Souza [2006], por exemplo), os objetivos destas são de incrementar qualidade e legitimidade às decisões tomadas pelos representantes eleitos, concedendo maior ou menor poder aos cidadãos a depender do canal participativo específico (Lüchmann, 2003; Azevedo, 2020).

Em termos gerais, a democracia deliberativa é um campo de estudos de fundamentos teóricos e políticos que tem como objetivo primordial a melhoria dos processos políticos e reformas na dimensão da deliberação, como deixa claro o nome (Lüchmann, 2003; Held, 2006). Consequentemente, seu enfoque se trata de *qualificar* a democracia, de maneira procedimental (Lüchmann, 2003; Bogo, 2020a). Os autores apontam que as proposições que advém desta corrente normalmente envolvem mudanças, novas regras ou correções em canais institucionais que já existem – como o próprio congresso nacional ou conselhos de políticas – ou a idealização de novos canais, com diferentes figuras políticas, que têm alta qualidade na deliberação em si. Isso se dá pela influência da categoria de "esfera pública" e das reflexões do filósofo alemão Jürgen Habermas, que coloca grande peso e responsabilidade das decisões políticas na capacidade de argumentação e debate entre cidadãos livres e horizontalizados, concedendo significativa importância à educação política e a linguagem no processo

político (Souza, 2006). Ainda que muita da inspiração dessa corrente tenha como lastro o contexto sociopolítico específico da França pós-revolucionária, as ideias podem ser aplicadas à diferentes configurações socioespaciais desde que consideradas as particularidades e singularidades, com os pesos e contrapesos necessários. A trajetória da democracia deliberativa, de no mínimo 50 anos, já é de significativa influência no campo das ideias e na *práxis*, se conectando diretamente com a sua "prima", a democracia participativa (Lüchmann, 2003; Held, 2006).

Esta última tem um surgimento também associado à década de 1960, em conexão direta entre demandas da sociedade civil, movimentos socioterritoriais, contribuições da academia e aberturas progressivas do poder público a reformas. Concordando-se com Souza (2010a; 2013) e Rolnik (2011), o Estado não deve ser interpretado como uma entidade descolada de outros agentes-atores do espaço, estando, na verdade, em constante relação e tensão com – *grosso modo* - capital e sociedade civil pelo poder político e social[80]. Dessa maneira, quando movimentos estudantis e dos direitos civis em países como Canadá, Estados Unidos, França e Reino Unido eclodem na referida década – e pouco tempo depois na América Latina, como veremos adiante -, as requisições por transformações no regime democrático dominante – no caso, a democracia liberal representativa – forçam a criação de novos canais de participação para a sociedade civil ter acesso à tomada de decisão política (Smith, 2009). Logo, a literatura científica interpreta e propõe acerca do fenômeno, e a democracia participativa aparece enquanto conceito para a análise social e do procedimento democrático, com as contribuições de Carole Pateman[81] sendo um marco neste sentido. Mais recentemente, a autora alimentou a questão, ao afirmar que

> [a] Democracia participativa, eu argumento, é diferente da democracia deliberativa. Deliberação, discussão, e debate são centrais em qualquer forma de democracia, incluindo a democracia participativa, mas se a deliberação é necessária para a democracia, não é por si só suficiente. Alguns dos mais entusiastas advogados da democracia deliberativa tendem a apresentar a

[80] Tratando da participação no Brasil, "(...) nós podemos claramente identificar que, em adição à inovação política e cultural, clientelismo e corporativismo, uma tecnocracia elitista e ambígua estivera também vigorosamente presente. Dessa maneira, nós refutamos uma visão simplista e apologética da sociedade civil como uma fonte de virtudes democratizantes enquanto o Estado é visto como uma 'encarnação do mal' (Rolnik, 2011. p. 252. Original em inglês, tradução do autor).

[81] Para um debate em torno da escala (ou escada) da participação como apresentada por Pateman na década de 1960, ver Souza (2006; 2010a), que propõe adições e alterações.

> deliberação como se fosse sinônimo da própria democracia.[82] (Pateman, 2012, p. 8)

Portanto, tanto do ponto de vista teórico, como da prática sociopolítica, os estudiosos e ativistas da democracia propõem que o acesso à tomada de decisão precisa ser democratizado e descentralizado, ou seja, que mais cidadãos possam influenciar nos rumos das instituições que compõem o poder público. Propõe-se um sujeito político ativo que possa ter voz e que não dependa exclusivamente dos representantes eleitos para deliberar em torno da gestão pública e, mais especificamente, urbana (Souza, 2006).

Para tal é necessária, por um lado, a abertura das instâncias estatais à diferentes desenhos e canais que permitam a participação cidadã; e, por outro, a pressão e a articulação por parte dos cidadãos organizados para exigir que os instrumentos de gestão e planejamento sejam abertos à tomada de decisão popular, preferencialmente de maneira vinculativa. Como mostra e debate Souza (2006; 2010a), esses desenhos podem ir desde a consulta – da qual o autor não considera efetiva participação, o que será discutido adiante – até a delegação de poder, em que a decisão advinda da população é somente acatada pelas autoridades e técnicos.

A tendência geral é que, quanto maior o número de instituições participativas (reforçando-se que há também a necessidade de avaliar a qualidade, o desenho institucional e o impacto destes programas), maior a legitimidade dos processos e do próprio governo eleito, visto que neste modelo há uma maior aproximação com a doutrina democrática fundamental, a democracia direta. Portanto, tem-se que o objetivo central da democracia participativa é *ampliar* o acesso da democracia à população de um determinado Estado e/ou governo, fomentando instituições abertas e transparentes, minimização do poder burocrático e maior controle social de representantes eleitos (Held, 2006; Lüchmann, 2007; 2012; Pateman, 2012). Em trabalho anterior, resumiu-se que

> O objetivo, como colocam os autores, não é somente propor uma democracia procedimental mais próxima dos cidadãos, mas também democratizar a própria democracia, valorizando o conhecimento popular e adquirido dos indivíduos que compõem o território (FISCHER, 2003; SINTOMER, 2010) tornando a vida política individual e coletiva mais intensa, uma "democracia de alta densidade"[83], nas palavras de Santos e Mendes (2017). (Bogo, 2020a, p. 49)

---

[82] Original em inglês, tradução do autor.

[83] Reforça-se que a opção dos autores citados (assim como de outros) de propor uma dicotomia entre a democracia representativa como de "baixa intensidade" e a participativa como "alta intensidade" é uma

Estando claros os fundamentos teóricos e políticos da abertura de canais de participação na estrutura do Estado embasado na democracia liberal representativa, deve-se afunilar a análise para a ocorrência destes instrumentos especificamente na realidade urbana[84]. Assumindo o argumento construído no capítulo anterior acerca da centralidade que o espaço urbano tem na sociedade contemporânea e no modo de produção capitalista, é nele que estão focalizados diversos conflitos associados às tomadas de decisão do poder público e ao planejamento, sendo ponto de tensão e disputa constante entre os diferentes agentes-atores do espaço urbano. Sinteticamente, a posição da participação na gestão urbana é a de que

> Desenhos participativos em gestão urbana define múltiplos tipos de processos participativos desenvolvidos em um amplo campo de domínios de políticas, que diferem de mecanismo representativos (e.g., eleições de políticos), iniciativas de democracia direta (petições públicas e referendos), e formas de informação pública ou consulta. A participação de cidadãos associados ou não na formulação, implementação e/ou avaliação de políticas públicas busca contribuir para a qualidade da governança democrática contra a queda da confiança dos cidadãos em relação aos representantes eleitos e prover respostas mais efetivas a comunidades mais amplas.[85] (Falanga, 2020, p. 1)

Primeiramente, como colocam Maricato (2002), Souza (2006; 2010a), Lefebvre (1991; 2011), Rolnik (2011), Steinberger (2017) e Santos (2020), a gestão e o planejamento urbanos tendem a servir como instrumento de aplicação de poder por parte dos agentes-atores heterônomos, reforçando desigualdades, favorecendo grupos sociais específicos e promovendo representações específicas sobre a cidade. Dada a intensificação destes fenômenos em um país desigual como o Brasil, a necessidade de participação popular – e, especialmente, dos historicamente mais desprovidos de poder político, como minorias sociais e a população de baixa renda – é de grande relevância para que haja contrapesos, transparência e maior equidade em relação aos investimentos públicos e os projetos futuros de um determinado município, cidade, aglomeração ou região metropolitana (Rolnik, 2003; Santos Júnior, 2021b). Por isso, a participação

posição normativa da qual o presente autor considera simplista. Porém, esta é uma visão entre ativistas da participação e de parte da literatura acadêmica.

[84] Ressalta-se que o OP, objeto desta investigação, não é necessariamente aplicado somente no contexto urbano – vide a experiência com OPs em espaços rurais, como em Guaraciaba/SC (Conte; Wöhlke; Borba, 2007) – ou no poder local/municipal – dada a sua utilização por diversos governos regionais e até nacionais nos últimos anos (Dias; Enríquez; Júlio, 2019; Dias *et al.*, 2021; Falanga, 2023).

[85] Original em inglês. Tradução do autor.

popular e a delegação de poder são pautas caras ao MNRU e ao FNRU[86], sendo um dos princípios básicos em busca da dita reforma urbana necessárias às cidades brasileiras. Como trata Santos Júnior (2021a, p. 16-18)

> A cidade seria uma arena onde diferentes agentes sociais se confrontam com diversos interesses, às vezes convergentes, às vezes divergentes, podendo-se alcançar, em determinadas circunstâncias, algum grau de consenso em torno do projeto de cidade que atenda, ainda que de forma desigual, aos diferentes interesses em disputa.
>
> (...)
>
> Para os agentes capitalistas, as leis, as representações e os valores que regem a vida social, devem reproduzir a sociedade capitalista protegendo o valor de troca das mercadorias (habitação, solo urbano, bens e serviços urbanos, e a própria cidade), apesar deles terem que garantir, ao mesmo tempo, o seu valor de uso, sem o qual não existe valor de troca. Diferentemente, para os agentes populares, as leis, as representações e os valores que regem a vida social devem proteger o valor de uso da habitação, do solo urbano, dos bens e serviços urbanos, e da cidade, garantindo seu direito de viver com bem-estar, de viver com felicidade.

Do ponto de vista prático, permitir que os cidadãos e citadinos opinem e, melhor, deliberem acerca dos planos urbanos apresenta diversas vantagens que vão além somente dos argumentos políticos associados à democratização da gestão. Fischer (2003), Sintomer (2010), Souza (2010a; 2010b) e Fung (2015) mostram que a contribuição advinda da população tende a superar as dos técnicos, que devem ser interpretados como facilitadores e gestores das ideias e reinvindicações trazidos ao debate ou como proposições. Isso porque, como argumentado pelos autores, a vivência cotidiana dos moradores de uma cidade não só é um tipo de conhecimento válido para a discussão (que deve ser acompanhado de evidências empíricas, coleta de dados e análise espacial), como a maior participação traz elementos ao poder público que, em diversos momentos, não podem ser capturados por índices, quantificados ou pensados pelos poucos técnicos em urbanismo disponíveis em uma dada secretaria ou instituto de planejamento, incluindo aspectos que vão desde conflitos ético-morais até a própria implementação e averiguação das políticas públicas. De acordo com Azevedo (2021, p. 64), há dois tipos principais de participação institucionalizada

- Participação Restrita ou Instrumental

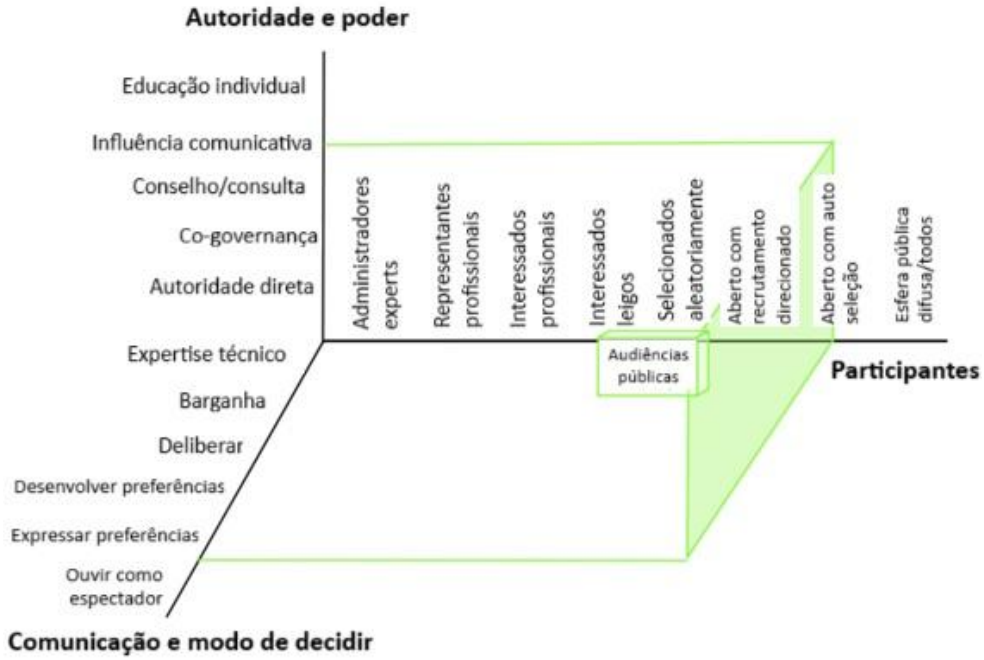
[86] No entanto, como debate Souza (2010a), parte significativa dos intelectuais e ativistas associados aos movimentos não tinham a participação como mote ou enfoque, estando associados ao que o autor chama, criticamente, de uma "tecnocracia de esquerda".

> Caracteriza-se por ter relação com um projeto específico e ser mais focalizada espacialmente (em um bairro ou região). Ela geralmente se estrutura em torno de políticas distributivas. As associações de tipo reivindicativo tendem a priorizar a participação restrita.
>
> - Participação Ampliada ou Neocorporativa[87]
>
> Refere-se à definição de diretrizes gerais para as políticas públicas setoriais, tais como a política de saúde, a política de educação, os programas municipais, o plano diretor e a elaboração do orçamento municipal. Essa modalidade de participação tem muito a ver com as políticas regulatórias e, em geral, é a forma de participação dos Conselhos. Os movimentos sociais clássicos tendem a priorizar a participação ampliada.

Portanto, como debatido por Souza (2010a) e Santos Júnior (2021b), há em voga um novo cânone que contesta a posição do urbanista ou do planejador urbano como um *auteur* da cidade, estando diretamente relacionado com os problemas urbanos que se tornaram cada vez mais evidentes – especialmente nos países periféricos e semiperiféricos, mas não só – a partir de espaços metropolitanos movidos pela tecnocracia e, por consequência, pela lógica do mercado em conluio com o Estado. No entanto, nem toda a participação é necessariamente de alta qualidade, na verdade demandando condições institucionais favoráveis para que se tenha uma efetiva implementação de políticas participativas com eficácia (Lüchmann, 2003; Santos; Pereira, 2015). Não obstante, a constante avaliação e criação de classificações para ponderar os avanços e limitações dos diferentes canais participativos são necessárias (Souza, 2006; 2010a; Pires, 2011; Romão; Martelli, 2013), sendo este um dos papéis da investigação científica acerca da participação em planejamento e gestão urbanos. Dentre as mais notórias (além da já citada escala/escada de Pateman, aprofundada por Souza [2006; 2010a]) está o "cubo" analítico de Fung (2015), evidenciado na Figura 4.

[87] "O neocorporativismo está presente e afluente no contexto geral de mudanças nas relações entre os movimentos sociais (institucionalizados ou não) e o Estado, no âmbito da realização de políticas públicas. Ou seja, é ingrediente político e cultural presente nas formas mesmas de fornecimento de bens e serviços ancorados em fundos de capital público." (Schmidt, 2001, p. 95).

Figura 4 – *Democracy cube* proposto para analisar canais participativos



Fonte: Fung (2015, p. 515). Adaptado pelo autor.

A proposta do autor, demonstrada acima, é a de compreender programas participativos a partir de três dimensões que remetem ao papel do cidadão: a autoridade e poder que estes têm acesso; como se dá a comunicação e a tomada de decisão; e para quem tal espaço está disponível. No primeiro caso, a categorização vai desde a educação individual dos cidadãos (ou seja, passivos) até a autoridade direta, de alta intensidade. No modo de decisão, essa vai desde a escuta como espectador (novamente, papel passivo) até um cidadão detentor de expertise técnica. Por fim, o tipo de participante pode ir desde restrito a administradores experts até todos os membros de uma determinada sociedade. O exemplo escolhido por Fung (2015) para a ilustração trata das audiências públicas, em que os cidadãos têm uma influência comunicativa, podem expressar preferências e são abertas para todos os cidadãos. No caso dos OPs, a sua adaptabilidade à diferentes contextos (Smith, 2009; Dias, 2018) e os variáveis grau de intensidade (Marquetti, 2008) implicariam em posições diversas no cubo, a depender da experiência.

No caso brasileiro, especificamente, a participação no planejamento e gestão urbanos têm uma trajetória relevante e que está diretamente associada com a terceira onda de democratização (Souza, 2008). Destarte a importância dos movimentos vinculados à reforma urbana, o apoio à participação – pelo menos do ponto de vista legal – na Constituição Federal de 1988, e a institucionalização a partir do Estatuto da Cidade

em 2001, as reinvindicações e movimentações da sociedade civil por acesso ao poder nas cidades e relativo às políticas públicas são mais antigos e complexos. Foram esses processos, a serem descritos na próxima seção, que deram origem ao ponto central desta investigação.

3.1.2 O contexto socioespacial e político do surgimento do orçamento participativo

As condições socioespaciais e políticas para o surgimento do orçamento participativo no Brasil e, mais especificamente, em Porto Alegre, são significativamente particulares e, naturalmente, não advém de um "vácuo". Ocorrem em um contexto espaço-temporal mais amplo e que articula diferentes escalas geográficas de interpretação do fenômeno (Fedozzi, 2002; Marquetti, 2008; Baiocchi; Ganuza, 2014; Ahn *et al.*, 2023).

A supracitada "terceira onda da democratização" engloba países e variações institucionais muito intensas, indo desde repúblicas latino-americanas que já tiveram longos períodos de independência dos poderes coloniais, mas que passaram por duras e repressivas ditaduras em meados do Século XX; até diversos países da África e da Ásia que, seja por independência tardia ou outras dinâmicas locais singulares, implementaram princípios da democracia no que seriam considerados sistemas híbridos (The Economist, 2023). A realidade latino-americana, dotada de suas particularidades na reprodução do espaço urbano e na formação de sua dimensão política, vivia um período (aqui se referindo especialmente as décadas de 1970 a 1990) de ebulição social e experimentação, destacando-se a nova energia social canalizada por conta da retomada das democracias e da abertura política com o fim dos regimes militares.

O Brasil, por sua vez, apresenta aspectos específicos que precisam ser ressaltados. Diferentemente de alguns de seus vizinhos – como Argentina, Chile e Uruguai – o rompimento com a ditadura civil-militar se dá de maneira mais progressiva, coordenada inclusive pelos próprios militares e com ausência de grandes rupturas institucionais. Ainda que diversos grupos armados e movimentos socioterritoriais tenham promovido intensa e duradoura resistência contra a ditadura, o acordo entre elites políticas que permitiu a redemocratização pouco fez, no longo prazo, para tirar poder político das forças armadas, o que se tornou ainda mais evidente no "governo de generais" protagonizado pela gestão Jair Bolsonaro entre 2019 e 2022 (Martins; Demori, 2021).

No entanto, mesmo com essas fragilidades, a sociedade civil, os movimentos socioterritoriais, a academia e diversos membros da esfera política brasileira advogavam por mudanças, reformas e outras aberturas. Logo, a transição da ditadura para a democracia de maneira menos intensa que os países limítrofes não implica uma sociedade civil menos atuante no Brasil, sendo na verdade o contrário. Com a redemocratização e a composição de uma nova constituição (Brasil, 1988) com forte mobilização da sociedade civil e diversos elementos considerados amplamente progressistas (Souza, 2006) - chamada popularmente de "Constituição Cidadã" (Goulart, 2020) -, grupos antes com suas demandas reprimidas pelo Estado heterônomo agora poderiam ter "voz" e participação mais direta nos rumos de suas cidades e do país, algo responsável por uma onda de otimismo característica do período, como identificado por alguns autores (Wampler, 2003; Avritzer, 2017).

Havia no maior país da América do Sul, portanto, um contexto suscetível à aparição de experimentalismos democráticos, como efetivamente ocorreu. Isso porque, além da crescente demanda popular por maior poder decisório, as recém-instaladas e relativamente frágeis instituições estatais estavam mais sujeitas à maleabilidade necessária para que métodos de participação nas políticas públicas pudessem ser inseridos na estrutura estatal de matriz liberal e representativa (Avritzer, 2017; Wampler; McNulty; Touchton, 2021). Como argumentam Wampler e Goldfrank (2022), em países centrais e com democracias mais consolidadas em comparação com a brasileira das décadas de 1980/1990 (e até a contemporaneidade), ainda que os primeiros promovam em geral um processo político mais transparente e *accountable*[88], um estado de bem-estar social mais consolidado e instituições mais estáveis e duradouras, os mesmos estão mais ensejados e fechados em comparação às novas democracias no que diz respeito à possibilidade de experimentar e radicalizar instrumentos participativos. A linha do tempo é relativamente objetiva neste sentido: a redemocratização ocorre em 1985, a nova constituição é promulgada em 1988 – que em si fomentava, incentivava e

[88] De acordo com Wampler (2003), este conceito é dividido em três: a) *accountability* vertical, tratando do controle que os cidadãos têm acerca dos eleitos por via das eleições; b) *accountability* horizontal, que trata da distribuição do poder de autoridade entre diferentes braços ou departamentos do governo; e c) *accountability* social, especificamente a pressão exercida pela sociedade civil sobre indivíduos eleitos e burocratas para que estes ajam conforme o *rule of law*. Já Touchton, McNulty e Wampler (2023, p. 525. Original em inglês, tradução do autor), apontam que se trata de "(...) um conceito relacional em que as interações constantes entre cidadãos e gestores públicos afetam como o governo se utiliza da autoridade e dos recursos públicos."

institucionalizava a participação popular (Tanaka, 2017; Goulart, 2020) e o OP surge na capital gaúcha em 1989. Porém, mais fatores precisam ser elucidados.

Isso porque não é só contexto sociopolítico nacional que necessitava de uma explanação, mas também a própria genealogia do OP. Destarte algumas discordâncias na literatura especializada (ver, por exemplo, Gugliano *et al.*, 2008), há considerável consenso que o desenho institucional específico e as balizas que fundamentam a estrutura do instrumento aqui estudado tem como Porto Alegre o caso paradigmático[89] e fundamental para a sua mobilidade posterior enquanto política pública multiescalar (Souza, 2000a; 2000b; 2004; Lüchmann, 2002; Wampler, 2003; 2008; Baiocchi; Ganuza, 2014; Wampler; Mcnulty; Touchton, 2021; Wampler; Goldfrank, 2022; Ahn *et al.*, 2023). De qualquer maneira, há uma trajetória de influências e dinâmicas interescalares em rede que remontam a experiências que ocorreram mesmo durante a ditadura – no que Souza (2010b) poderia considerar até um movimento de insurgência 'apesar do' ou 'contra o' Estado – e que também deram as balizas necessárias ao PT, ator político principal por trás da criação dessa ferramenta de gestão urbana.

Nesta temática, refere-se aos casos citados por Souza (2006), Costa (2010) e Tranjan (2012), indo desde experiências locais relativamente efêmeras até movimentos socioterritoriais que estavam espalhados por todo o Brasil. O primeiro diz respeito ao – já citado – caso da gestão participativa implementada no município de Lages, na Serra Catarinense, entre 1975 e 1980[90]. Sinteticamente, o prefeito Dirceu Carneiro, à época do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – único partido de oposição chancelado pela ditadura civil-militar, representada pela Aliança Renovadora Nacional (ARENA) nas casas legislativas – implementou um desenho de participação na gestão e planejamento urbano da cidade que é considerada pelos autores como de vanguarda, invertendo a tomada de decisão política para camadas periferizadas da população e executando transformações no espaço urbano local que desafiavam os vetores heterônomos das elites pré-estabelecidas. Como resultado, as oligarquias locais (dentre as mais poderosas de Santa Catarina), outrora rivais políticas, se uniram em articulação para derrubar a gestão Emedebista no pleito seguinte, extinguindo os canais participativos criados e fomentando o apagamento de sua memória.

[89] Conceito que será elucidado adiante.
[90] Para um trabalho detalhado específico sobre esta experiência, que apresenta poucos registros, ver Marchi e Silva (2015).

Ademais, Souza (2006; 2010a) e Tranjan (2012) também citam a importância de instrumentos participativos que, de alguma maneira, deliberavam em torno do orçamento público e que apareceram ao longo da década de 1980, antes do caso porto-alegrense (sem poderem ser considerados OP, como justifica a maioria da literatura), como Diadema, Vila Velha e Pelotas[91]. No entanto, indo além somente das influências locais, os autores também tratam da importância que as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) tiveram na organização comunitária e crítica ao regime militar e elites fundiárias especialmente ao longo das décadas de 1970 e 1980. Este movimento socioterritorial – ou uma rede, ou quiçá conjunto de movimentos – tinha associação direta à Igreja Católica, associada à missionários da Teologia da Libertação, campo progressista do clero. Capilarizados por todo o país, é possível que tenham formado dezenas de milhares de grupos de discussão e resistência, tendo significativa influência na formação e cultura dos conselhos de políticas públicas que seriam institucionalizados anos depois[92]. Além disso, há conexões diretas das CEBs com a estruturação do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST) e, mais importantemente para a presente investigação, na formação do PT.

O PT surge em 1980 como um partido originário de diversas organizações da sociedade civil, dos movimentos trabalhistas – destacando-se o operariado da indústria metalúrgica do ABC paulista, que dá as bases para o surgimento de Lula como figura política – e de intelectuais de esquerda que buscavam a implementação de políticas de redistribuição radicais em comparação com os períodos anteriores (Marquetti, 2007; Bezerra, 2022). Destarte a grande heterogeneidade de correntes políticas e frentes ideológicas internas ao próprio PT (Romão, 2010), havia relativo consenso e uma forte identidade partidária – o que Santos (2020 [1987]) criticava à época como ausente na maior parte dos partidos brasileiros – que giravam em torno das ideias da necessidade de uma "democracia popular" e de um eixo norteador focado no "modo petista de governar" (Fix; Arantes, 2021; Lüchmann; Bogo, 2022). Era central também o princípio de ter a atuação política do partido como a de "um pé nos movimentos sociais e um pé na gestão pública" (Romão, 2010; Bezerra, 2022). No fim da década de 1980 e início da de 1990, o PT começa a se expandir progressivamente e implementar a abordagem radical em diversas prefeituras, sendo que

[91] Sobre estes casos, com maior aprofundamento, ver Sato (2018), Carlos (2015) e Gugliano *et al.* (2008).
[92] Ver Tranjan (2012) e Avritzer (2017).

> Os prefeitos do partido reverteram prioridades de investimento com o objetivo de ajudar os setores mais pobres da população, reconhecendo movimentos sociais e periferias urbanas como sujeitos; também colocou em marcha processos de democracia radical, como conselhos temáticos e orçamentos participativos. Promoveu políticas públicas de um novo tipo, com algumas delas incluindo autogestão e participação pelos seus beneficiários.[93] (Fix; Arantes, 2021, p. 7)

Logo, aproveitando-se do contexto sociopolítico descrito até aqui e com a ideia de "radicalização da democracia" presente, o PT chegou ao poder municipal portalegrense em 1989, tendo como prefeito eleito Olívio Dutra, um dos principais representantes da frente política petista conhecida como Gestão Democrática, mais ativista da participação (Romão, 2010). Tal momento histórico na capital gaúcha veio em sequência ao governo de Alceu Collares, apadrinhado político de Leonel Brizola no Partido Democrático Trabalhista (PDT), que havia instituído os conselhos populares e trabalhado em prol da regularização fundiária das áreas periféricas, conhecidas como "vilas" (Fedozzi, 2002). Já na gestão de Dutra, a partir da pressão permanente da União das Associações de Moradores da cidade (a UAMPA), o governo local instituiu em conjunto desta a realização do OP, permitindo que os próprios citadinos pudessem decidir por onde e no que investir os recursos públicos (modificando o rito da burocracia estatal), compondo um robusto arcabouço de regras para a aplicação dos fundos, permitindo a "inversão de prioridades"[94] nos gastos municipais, levando estes para áreas antes não contempladas (Santos, 2002; Wampler, 2003; Marquetti; Campos; Pires, 2008) e muitas vezes por seu caráter ilegal e irregular, consideradas partes não integrantes da dita cidade formal (Maricato, 2002; 2015; Sposito; Góes, 2013). Porém, antes de detalhar o instrumento resultante em si, cabe entender a importância da instância territorial *município* neste ponto do espaço-tempo.

Anteriormente neste trabalho, foi citado como, em contraposição ao modelo de gestão governamental centralizadora do período ditatorial, a nova proposta de governança promovida pela CF/88 tinha um forte caráter municipalizante, resultado de demandas da sociedade civil por descentralização e desconcentração, assim como das lideranças locais por maior poder decisório e da manipulação de recursos públicos (Alvarez, 2017; Sugiyama; Touchton; Wampler, 2023). Porém, isso não é exclusivo para os instrumentos de planejamento e gestão urbanos (apesar de terem sido muito

[93] Original em inglês. Tradução do autor.
[94] Este termo, de suma importância para o arcabouço conceitual da corrente pesquisa, será aprofundado na seção 3.2.

influenciados por esse processo[95]), sendo na verdade uma mudança estrutural que teve resultados diretos na arrecadação e empenho de recursos estatais, nas atribuições entre as escalas de governo e, principalmente, na implementação de políticas públicas a partir dos investimentos disponíveis (Boff, 2001; Cataia, 2011), com claras resultantes espaciais. Afinal, "sendo o Estado uma instituição de base territorial, quaisquer que sejam as suas ações e decisões há refração e reflexos sobre o espaço e deste sobre suas ações" (Castro, 1997, p. 39).

O federalismo brasileiro e suas transformações – da concentração do Estado Novo à desconcentração da República Nova, à uma outra concentração com a Ditadura Civil-Militar e por fim uma segunda desconcentração com a CF/88 (Arretche, 1996; Ferreira, 2018) – também moldaram o formato das relações de poder políticas e da política urbana. Logo, a configuração da autoridade mantida por municípios, estados e governo federal é essencial para compreender a gestão urbana e, por consequência, o surgimento e a aplicação do OP. Como argumentou Castro (1997, p. 33, grifos no original) "A abordagem da relação entre poder central e poder local, sob o ângulo específico do pacto federativo e da reorganização territorial, permite obter visibilidade dos possíveis formatos das relações entre os diferentes modos do *fazer político* e os seus *conteúdos territoriais*".

Focando na atual configuração do federalismo – a mesma da qual o OP surge, apesar de algumas modificações e leis posteriores tornarem o contexto mais complexo – é a da qual a questão da descentralização administrativa, seguindo uma tradição internacional associada ao último terço do Século XX, se tornou fundamental (Arretche, 1996). A União, antes origem fundamental dos vetores de investimento e da tomada de decisão ao longo do país, assumiu mais fortemente o pacto federativo e diluiu seu poder institucional em direção aos estados e, mais fortemente, aos municípios. No entanto, a delimitação das atribuições de cada uma das três escalas de governo não só gerou desequilíbrios e descontinuidades de gestão e planejamento, como acabou pressionando fiscalmente parte dessas entidades. A extremamente complexa cadeia de tributação nacional (que, no momento em que se escreve este trecho, tem uma reforma em tramitação no congresso nacional [Hemerly; Roubicek; Froner, 2023]) concedeu aos

[95] "As condições gerais da autoridade e do poder político deixam traços profundos no desenvolvimento urbano de qualquer sociedade. Essas condições tipicamente definem o escopo das atividades do governo local e do planejamento urbano, e por isso influenciam, o funcionamento espacial detalhado do nexo da terra urbana, da mesma maneira que estes quase sempre têm fortes implicações nas dinâmicas locais de contestação política." (Scott; Storper, 2014, p. 11. Original em inglês, tradução do autor)

municípios a arrecadação direta de tributos a partir de, por exemplo, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e outras fontes específicas, enquanto os estados se baseiam principalmente nos impostos obtidos via consumo (como ICMS e IPVA[96], principalmente) e a União, se estruturando especialmente na arrecadação por via do imposto de renda, sobre o trabalho (PIS/COFINS), indústria, propriedades rurais e transações financeiras. Ademais, a obtenção advinda dos estados é redistribuída novamente pela união, favorecendo unidades com maior carência, como parte do pacto federativo; além do relevante Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que direciona recursos ao poder local de acordo com o critério populacional e da renda *per capita*, sendo a principal fonte especialmente dos municípios com população inferior a 20 mil habitantes[97] (idem, 1996; Castro, 1997; Boff, 2001, Cataia, 2011; Bezerra, 2017; Peres, 2020). Nesse contexto, Boff (2001, p. 86) aponta que

> Como conseqüência [sic] do fortalecimento dos estados e municípios, a União teve redução de parcela ponderável de seus recursos. Perdeu receitas e ganhou atribuições. (...) De igual modo, as atribuições da União aumentaram porque passou a ter um Legislativo maior, graças à criação de novos estados; um Judiciário maior, em razão dos novos Tribunais e também um Executivo maior, com uma Previdência maior, devido a todos os direitos à seguridade que foram colocados na Constituição.

A autora ainda argumenta que os municípios foram os mais beneficiados com a nova estrutura, aumentando sua receita de 6,5% em 1960, para 18% a partir de 1988. Na mesma linha de crítica ao formato de descentralização altamente municipalista do Brasil neste momento, Arretche (1996) defende que havia um consenso na classe política, administrativa e burocrática que este era uma "panaceia" para a correção de problemas da gestão pública, sendo também um formato mais democrático de governo. Porém, como mostra a própria autora, não há uma relação de causa-efeito, já que não necessariamente a descentralização implica em boas práticas de governança ou em políticas públicas bem desenhas, aplicadas e participativas. Como apontam Sugiyama, Touchton e Wampler (2023, p. 5) "[a] descentralização portanto impulsionou duas forças contraditórias: o

[96] Respectivamente, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores (Hemerly; Roubicek; Froner, 2023).

[97] Cataia (2011) mostra que as transferências chegam a 90% em municípios com menos de 3 mil residentes. Essa dependência, no entanto, não é exclusiva das pequenas cidades. Como argumenta Peres (2020, p. 3), "Isso acontece porque os municípios brasileiros cobram pouco IPTU, ou outro tipo de arrecadação associada a serviços urbanos, impostos de tributação direta que poderiam ser a base das políticas da cidade (...) mais de 80% dos municípios brasileiros tem uma gestão e arrecadação ineficientes de IPTU, fato que ocorre em todas as regiões brasileiras e com municípios de diferentes portes."

aprofundamento da democracia local em alguns lugares e a facilitação de enclaves autoritários em outros."[98] No caso brasileiro especificamente, o poder da cooptação do poder público e o controle fundiário pelas elites – com destaque para as cidades médias - e fenômenos específicos como o coronelismo e o clientelismo precisam ser considerados, visto que

> Assim, as medidas descentralizadoras ocorridas no Brasil a partir da década de 80 -- que, aliás, não são muitas -- são resultado da disputa de poder por parte de elites políticas de âmbito local, cujos recursos institucionais, especialmente o controle de máquinas eleitorais e administrativas locais, foram notavelmente fortalecidos com a retomada da competição eleitoral como instrumento da legitimidade dos governantes.
>
> (...)
>
> A centralização significa a concentração de recursos e/ou competências e/ou poder decisório nas mãos de entidades específicas no "centro" (governo central, agência central, etc). Descentralizar é deslocar estes recursos do "centro" e colocá-los em outras entidades específicas (os entes descentralizados). A primeira tem sido identificada como anti-democrática [sic], na medida em que ensejaria a possibilidade da dominação política. Contudo, não existe uma garantia prévia -- intrínseca ao mecanismo da descentralização -- de que o deslocamento destes recursos implique na abolição da dominação. Deslocar recursos do "centro" para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo "centro", mas pode permitir esta dominação no interior deste subsistema. (Arretche, 1996, p. 3 & 7)

No entanto, apesar de um crescimento significativo na balança tributária em comparação com outrora, os municípios – que raramente tem plena autonomia financeira, com sua grande maioria dependendo de repasses estaduais e federais (Cataia, 2011; Peres, 2020) – acabaram recebendo atribuições que não acompanharam, no longo prazo, os investimentos. Enquanto o governo federal ficou responsável pelas políticas públicas de largo escopo e alcance - especialmente no planejamento e implementação de, por exemplo, grandes obras de infraestrutura – e os estaduais, grandes dimensões da gestão estatal, como saúde, educação e segurança pública, coube ao município a implementação e a gestão de diversas políticas que outrora não eram de sua alçada, incluindo a manutenção e investimento em infraestrutura e serviços urbanos cada vez mais caros por conta de vetores da urbanização contemporânea (discutidos no capítulo anterior) que começavam a se manifestar mais intensamente na década de 1990 (Arretche, 1996; Cataia, 2011; Bezerra, 2017). No entanto, estratégias que foram elaboradas no campo legal

[98] Original em inglês. Tradução do autor.

para aumentar a arrecadação municipal, com destaque para o IPTU (ver nota 97) e outros instrumentos propostos pelo Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), têm sido pouco implementados e muitas vezes até negligenciados pelas entidades locais, gerando um significativo déficit (Rolnik, 2011; Souza, 2010a; Peres, 2020).

Além dos problemas fiscais e financeiros associados com a descentralização que foram identificados no longo prazo e seguem a se manifestar, novas dinâmicas implementadas mais recentemente, destacando-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)[99] de 2000 (Lei Complementar 101) – que aumentou transparência e *accountability*, mas limitou flexibilização dos gastos locais – têm amarrado os potenciais de investimento dos municípios brasileiros e incrementando progressivamente suas despesas e dívidas, algo que nem o crescimento econômico do país (e, logo, da arrecadação) ao longo do século XXI pôde suplantar (Bezerra, 2017; Peres, 2020). A problemática pode ser resumida como

> A leitura descentralizadora do Federalismo Brasileiro apoia-se, em grande medida, na democratização promovida pelo uso incondicional das Transferências Constitucionais e Legais, porém elas não são suficientes para investimentos infraestruturais demandados nos municípios, tampouco atendem novas tarefas que foram repassadas aos municípios juntamente com o aumento das transferências.
>
> (...)
>
> [A transferência via FPM] escamoteia problemas de maior vulto colocados à grande maioria das Prefeituras, principalmente a falta de mecanismos orçamentários para lidar com distritos municipais onde serviços públicos inexistem, escasseiam ou são sucateados e, por esta razão, a emancipação significa possibilidade de acesso a recursos que de outra maneira não seria realizado. (Cataia, 2011, p. 2 & 4)

É também válido ressaltar o apontamento de Rolnik (2011, p. 251) de que

> (...) o governo local tem pouca autonomia real sobre esses investimentos, sejam eles participativos ou não. Isso ocorre porque o planejamento urbano no Brasil continua a ser domínio de burocracias altamente setorizadas e centralizadas que se baseiam em processos de tomada de decisão fortemente influenciados pelos interesses de atores políticos e econômicos que delas dependem para sobreviver.[100] (Rolnik, 2011, p. 251)

[99] Cataia (2011) argumenta que a lei é baseada e aprovada sob o cânone das "boas práticas administrativas" oriundas do *new public management*, ou seja, uma linha de pensamento neoliberal acerca da administração pública.
[100] Original do inglês, tradução do autor.

Porém, de qualquer maneira, no final da década de 1980 e início da de 1990, o aumento substancial da arrecadação e da capacidade de investimento em nível municipal ocorriam, com uma flexibilidade ímpar em comparação com períodos anteriores e dos que viriam. Ainda mais em Porto Alegre, metrópole e capital de um dos estados mais ricos do país, justamente onde PT teve seu primeiro grande sucesso eleitoral e precisava convencer com uma implementação efetiva do "modo petista de governar", que buscou em uma sociedade civil recentemente mobilizada – apesar de intensas desigualdades socioespaciais – a parceria para elaborar uma inovação democrática radical (Lüchmann, 2003, 2007; Wampler, 2003; Smith, 2009; Souza, 2010a; Wampler; Goldfrank, 2022). Baseando-se nos autores, temos que ocorreu, portanto, a união de cinco elementos essenciais para catapultar os anos iniciais de sucesso da experiência: a tradição associativa local; vontade política dos gestores petistas; o desenho institucional robusto composto em conjunto com as lideranças populares; a disponibilidade e relativa liberdade para aplicação dos recursos públicos; e as condições territoriais singulares desta metrópole latino-americana.

O resultado foi um modelo específico e que se tornou predominante nas cidades com o OP no Brasil, destarte os portes populacionais. Há no desenho original e que se perpetuou por quase 30 anos, como elaborou Lüchmann (2003), uma combinação equilibrada entre participação, deliberação e representação. Como debatido por Wampler (2003), Marquetti (2007; 2008) e Souza (2010a), canais participativos e inovações democráticas não são estanques no tempo mesmo quando se trata do mesmo recorte espacial, com transformações e adaptações ocorrendo ao longo dos ciclos de efetivação do programa, por conta de demandas da sociedade civil ou resultados de articulações políticas em torno das relações de poder que circulam ao redor do OP. Os autores descrevem que, no caso da capital gaúcha, as primeiras mudanças associadas às regras de distribuição dos investimentos, o número e caráter das assembleias e plenárias e funções do Conselho do Orçamento Participativo (COP)[101] serviram para incrementar qualidade ao desenho institucional; sendo que câmbios posteriores, especialmente a partir de 2004,

[101] No longo prazo, as dinâmicas políticas do COP podem ter "saído pela culatra", como argumenta Nuñez (2018, p. 523, original em inglês, tradução do autor) "O COP, como núcleo dos processos de tomada de decisão no OP, acabou se consolidando como um espaço de poder. Os conselheiros, mesmo sendo não remunerados e sem poder formal dentro da administração, são os que efetivamente deliberam acerca dos investimentos. Eles são os que discutem e negociam com a administração em nome de seus eleitores."

enfraqueceram o instrumento (Nuñez, 2018; Siqueira, Marzulo, 2021). O modelo original e disseminado – principalmente no Brasil – é o que segue

> - O município é dividido em regiões para facilitar as plenárias e a distribuição de recursos.[102]
> - O governo municipal realiza assembleias ao longo do ano, cobrindo diferentes aspectos relativos ao ciclo orçamentário e de elaboração das políticas: distribuição de informação, propostas de projetos, debate e seleção das propostas, eleição de delegados e acompanhamento da implementação.
> - O governo cria um mecanismo para avaliar a seleção dos projetos. Cada município desenvolve seu formato técnico para garantir que a distribuição dos recursos vá ao encontro dos requerimentos legais, técnicos e políticos necessários a partir do arcabouço institucional estabelecido.
> - Deliberação e negociação públicas ocorrem entre participantes em si e destes para com o governo acerca dos recursos e políticas públicas.
> - O governo patrocina uma "caravana de prioridades", em que um grupo eleito de cidadãos (os "delegados do OP") visitem todos os locais de projetos pré-aprovados antes da votação final. As visitas permitem aos delegados que avaliem os benefícios dos projetos propostos em relação às necessidades da comunidade.[103]
> - Participantes votam em todos os projetos ao final. As votações podem ser realizadas por voto secreto em urna ou por demonstração pública de levantar as mãos. Os resultados se tornam parte do registro público.[104]
> - Um conselho de todo o município é eleito. Todas as regiões selecionam dois representantes cada para este órgão, que acompanha o OP e faz recomendações finais ao orçamento. O conselho se encontra regularmente com o governo para monitorar o programa.
> - Depois que os "delegados do OP" aprovam o orçamento anual final, o prefeito o envia à câmara de vereadores para aprovação. O legislativo pode bloquear projetos específicos[105].
> - Um relatório anual é publicado detalhando a implementação das obras e programas públicos.
> - Comitês regionais ou de bairro são estabelecidos para monitorar o desenho e implementação dos projetos.[106] (Wampler; Mcnulty; Touchton, 2021, p. 6-7)

Esse desenho institucional do ciclo do OP pode ser considerado relativamente complexo – ainda mais incluindo as regras de distribuição entre regiões, que seguiam

---

[102] De acordo com Souza (2000b; 2010a), um dos principais diferenciais da gestão porto-alegrense foi a elaboração de tal divisão territorial em conjunto da UAMPA e das comunidades locais, aumentando o sentimento de pertencimento e freando possíveis contradições. O autor coloca que essa é uma característica rara, já que mesmo OPs de alto impacto (como Belo Horizonte) costumam realizar esta delimitação somente a partir dos técnicos.

[103] Das diversas inovações advindas do OP de Belo Horizonte (iniciado em 1994), esta é, potencialmente, a mais relevante e disseminada (Pires, 2008; Montambeault, 2019).

[104] Como será visto na etapa de metodologia, em um país de alta instabilidade política associada aos OPs como o Brasil (Lüchmann; Romão; Borba, 2018; Lüchmann; Bogo, 2022; Wampler; Goldfrank, 2022) e de gestão pública relativamente opaca, essa afirmação nem sempre corresponde à verdade.

[105] Como mostram Souza (2000b; 2006; 2010a) e Neves (2008) conflitos com a câmara legislativa eram e são frequentes em experiências de OP. A depender da intensidade e participação no processo, o veto a projetos específicos teria alto custo político a determinados vereadores.

[106] Original em inglês. Tradução do autor.

critérios demográficos, de renda, acesso à infraestrutura, dentre outros (Marquetti, 2007; 2008; Pires, 2011; Wampler; Goldfrank, 2022) -, mas acabou se tornando um sucesso em termos dos graus de participação, legitimidade com a população, intervenções no espaço urbano e, acima de tudo, redistribuição dos recursos públicos em direção às periferias. O que se viu foi a composição de um poder popular com agência do espaço, entrando na disputa de poder pelos territórios antes articulados unicamente entre políticos profissionais e o capital, em suas variáveis escalas. Os números, especialmente até 2004 – quando o PT é derrotado em Porto Alegre após quatro mandatos consecutivos por uma coalização de centro-direita com 12 partidos que progressivamente desidratou o processo (o que teve significativo impacto político para o PT e demais ativistas pró-gestão democrática) – representam diretamente o alcance das transformações sociais, políticas e territoriais ocorridas na principal metrópole meridional brasileira. A deliberação por parte da população via OP chegou a ser de 100% dos investimentos municipais (atingindo 20% de todo o orçamento municipal) em determinados ciclos – mas raramente inferior a 50% durante o auge do instrumento, entre 1993 e 2004 -, chegando a investimentos superiores à R$ 4 bilhões desde 1989 (em valores nominais[107]) e um contingente de participação popular que chegou a ultrapassar 30 mil pessoas anualmente presentes nas assembleias, mais do que 2% de toda a população do município. Ademais, as evidências sugerem que ocorreu intensa inversão de prioridades tanto no sentido político (grupos periferizados social e geograficamente tendo poder de decisão) quanto material (investimentos públicos muito mais significativas nas periferias, mais necessitadas) (Wampler, 2003; Souza, 2000a; 2006; 2010a; Marquetti, 2007; 2008; Nuñez, 2018; Siqueira; Marzulo, 2021; Wampler; McNulty; Touchton, 2021).

Outro resultado direto do descrito acima foi a consolidação de Porto Alegre como modelo mundial de gestão participativa, de inovação institucional e de radicalização da democracia urbana (Robinson, 2011; Siqueira; Marzulo, 2021; Wampler; Goldfrank, 2022) por conta de prêmios internacionais e a própria realização do Fórum Social Mundial na cidade em mais de uma ocasião. Ainda que "políticas públicas sejam fundamentalmente territoriais em que estão amarradas a um conjunto de interesses locais dependentes (...)" e que "(...) entende-se que o sucesso do orçamento participativo em Porto Alegre, por exemplo, não vai necessariamente garantir a sua adoção bem-sucedida em qualquer outro

[107] Ajustado à inflação para março de 2024, o valor ultrapassa R$ 19 bilhões. Ver planilha nos dados complementares para mais detalhes.

lugar" (McCann; Ward, 2011, p. XV) isso não impediu que o OP se espalhasse por Brasil, América do Sul e mundo, progressivamente.

3.1.3 A mobilidade e transformações do orçamento participativo no Brasil e no mundo

Em termos iniciais desta seção, cabe reforçar alguns fundamentos teóricos e de análise que estão nas balizas deste trabalho e que já foram parcialmente apresentados. Ao assumir o paradigma da produção do espaço elaborado por Lefebvre (1991; 2005; 2011; 2015) se tem como fundamento que o espaço urbano é, acima de tudo, composto por uma combinação trilateral entre representações do espaço, pelos espaços de representação e as práticas espaciais dos sujeitos. Ainda mais importante é o desenvolvimento da ideia, que parte originalmente do mesmo autor, de que o espaço é produto e condição para as relações sociais, com a proposta de Carlos (2011) apontando também a importância do meio. A isso se somam as contribuições – ao mesmo tempo, conflitantes e complementares com a principal aqui estabelecida – estruturalistas de Milton Santos, dada a concepção do espaço enquanto sistema de objetos e sistema de ações (Santos, 2006), da importância do quadrante estrutura-processo-função-forma para a compreensão da cidade (Santos, 2008) e os circuitos da economia urbana como fundamental para o fenômeno urbano no Sul Global e, principalmente, na América Latina (Santos; Silveira, 2006). Ademais, a relevância das relações entre os agentes-atores (Steinberger, 2013; 2017) e sujeitos (Sposito; Silva, 2021) a partir do poder é primaz, tendo o território como conceito básico de análise (Raffestin, 1993; Souza, 2000c; 2013), o que será aprofundado na seção seguinte.

Estas falas introdutórias servem para reforçar a compreensão de que a dimensão institucional da produção e reprodução do espaço urbano tem relevância para sua compreensão e análise. Isso não implica na obrigatoriedade de abordar as instituições nos estudos urbanos – obviamente, isso depende do objeto de pesquisa -, mas quando o é – como nesta investigação – estas precisam ser compreendidas como produtos e produtoras do espaço, articulando dialeticamente representações e práticas (Lefebvre, 1991). Logo, a política urbana (composta por gestão, planejamento e políticas públicas) também é assim interpretada. Consequentemente, ao se falar de como instrumentos de gestão e planejamento - como o OP – são adotados e aplicados por governos diferentes em territórios variados, deve-se interpretá-los como objetos lastreados territorialmente, não

estando alheios ao espaço geográfico. Enfocando a abordagem da ciência geográfica ao tema, é visto que

> Geógrafos humanos críticos estão, mais especificamente, interessados nas relações espaciais que moldam, e são moldados por todos os processos sociais e fenômenos. Eles acreditam que reflexões importantes podem ser obtidas na produção das sociedades por engajar nas análises da distribuição desigual de poder e recursos entre territórios locais, regionais e nacionais e através de redes globais extensivas – i.e. análises da produção do espaço. Dois temas relacionados caracterizam os estudos em geografia crítica: construtivismo social e compreensão relacional do mundo. Logo, um objeto de estudo – e.g. uma política pública – é abordado como uma construção social complexa (mas não menos "real" por tudo isso) que só pode ser compreendido por estudar *conjuntamente* suas aparentes características "internas" e, simultaneamente, suas relações "externas", que são co-constitutivas. Portanto, geógrafos focam na co-produção relacional do material e do social e na co-produção relacional do local, do global e tudo no meio disso. (...) Por outro lado, políticas públicas são profundamente importantes para a produção de espaços que vão desde o bairro (e.g. políticas de planejamento urbano) até o globo (e.g. políticas de defesa nacional) e, portanto, precisa ser o foco de uma ciência social responsável.[108] (McCann; Ward, 2013, p. 4, grifo no original)

Portanto, concorda-se com McCann e Ward (2011; 2013), Peck (2011a; 2011b), Robinson (2011) e Ahn *et al.* (2023) de que a concepção clássica da ciência política de que políticas públicas e instrumentos são "transferidos" ou "disseminados" entre poderes governamentais pelo globo merece ser revista. Esses termos e concepções remetem a uma interpretação estanque e descolada dos espaços que produzem e são produzidos pelas políticas. Logo, baseando-se nos autores, considera-se que os termos "montagem", "mutação" ou "mobilidade" são mais adequados à realidade aqui discutida. Isso não implica, no entanto, descartar a produção científica de outras linhas teóricas que contribuem com o entendimento de como instrumentos de gestão e planejamento são produzidos entre os territórios. Wampler, McNulty e Touchton (2021) colocam a importância de observar os processos de criação, difusão e adaptação – podendo esta última ser normativa, mimética ou coercitiva - de uma política, sendo que, concordando com Frey (2000), tais processos se intercruzam e sobrepõem no tempo e no espaço. Os autores também apontam que

> (...) nós esperamos que o contexto em que o OP é adotado irá afetar significativamente a sua adaptação. (...) Implícito neste argumento está que as instituições não são estáticas; pelo contrário, a difusão institucional inclui um

[108] Original em inglês. Tradução do autor.

> iterativo e constante processo de adaptação institucional.[109] (Wampler; McNulty; Touchton, 2021, p. 25)

A mobilidade do OP pelo Brasil e posteriormente no mundo e sua adaptabilidade à diferentes realidades institucionais e socioespaciais têm sido o enfoque de diversos pesquisadores, que abordaram este objeto de estudo sob perspectivas variadas e com objetivos específicos (Wampler, 2008; Sintomer *et al.*, 2012; Porto de Oliveira, 2016; 2018; Allegretti; Copello, 2018; Lüchmann; Romão; Borba, 2018; Falanga; Lüchmann, 2019; Dias *et al.*, 2021; Wampler; McNulty; Touchton, 2021; Wampler; Goldfrank, 2022). Como argumenta Smith (2009) a partir de seu *framework* específico para analisar o sucesso de inovações democráticas, o OP apresenta características muito particulares que facilitam a sua *transferibilidade*, ou seja, a capacidade do instrumento de ser aplicado e mutacionado em contextos urbanos, políticos e geográficos distintos. De acordo com o autor, a certa "onipresença" e posição central do orçamento na gestão pública do Estado burocrático contemporâneo – ponto do qual Azevedo *et al.* (2022) concordam e aprofundam -, a proximidade deste com o cidadão no poder local e a relativa flexibilidade em termos de regras, parâmetros e desenhos para configurar um OP deram à esta ferramenta uma posição de destaque em comparação com outras inovações, como *mini-publics* ou fóruns de deliberação cidadãs.

Seguindo o apresentado pelo conjunto de autores citados no parágrafo anterior, tem-se um relativo consenso acerca das etapas de mobilidade do OP e os vetores a esse associados. O primeiro momento é marcado pelos anos seguintes da implementação da experiência de Porto Alegre (logo, primeira metade da década de 1990), em que a principal proeminência do OP se dava em metrópoles e cidades médias das quais o PT saia vitorioso nas eleições municipais. Romão (2010) descreve este período como em que a "gestão democrática" e o "modo petista de governar" foram unificados em torno do OP como – destarte a flexibilidade institucional e o aporte financeiro que os municípios apresentavam nessa altura, o que permitiu transformações urbanas rapidamente sentidas pela população – estratégia política que, com certo sucesso, impulsionou o partido nos poderes locais ao longo do país, destacando-se as regiões sul e sudeste[110]. A primeira etapa ainda tinha o instrumento circunscrito basicamente ao seu país de origem.

---

[109] Original em inglês. Tradução do autor.

[110] Ainda que políticas públicas apresentem mobilidade em rede – seguindo a interescalaridade da rede urbana – e muitas das vezes unam nós muito específicos ou representem manifestações diretas da

A segunda etapa de ascensão do OP e de sua mobilidade é composta por dois processos que se sobrepõem e complementam, mas que representam distinções em suas características de adaptabilidade do instrumento e sua transferibilidade entre diferentes realidades socioespaciais (Smith, 2009; Peck, 2011a; McCann; Ward, 2013; Wampler; McNulty; Touchton, 2021). A primeira diz respeito ao crescimento significativo do número de municípios que iniciou a sua aplicação em território brasileiro – abarcando o período da segunda metade da década de 1990 até 2004, auge do programa (ver Gráfico 2 e Mapas 2 e 3, abaixo) – e uma maior diversificação, com governos locais das mais diferentes dimensões, com outros partidos o adotando além do PT (mas, ainda, com grande predominância da esquerda do espectro político) e a aparição de modificações do desenho institucional consolidado por Porto Alegre.

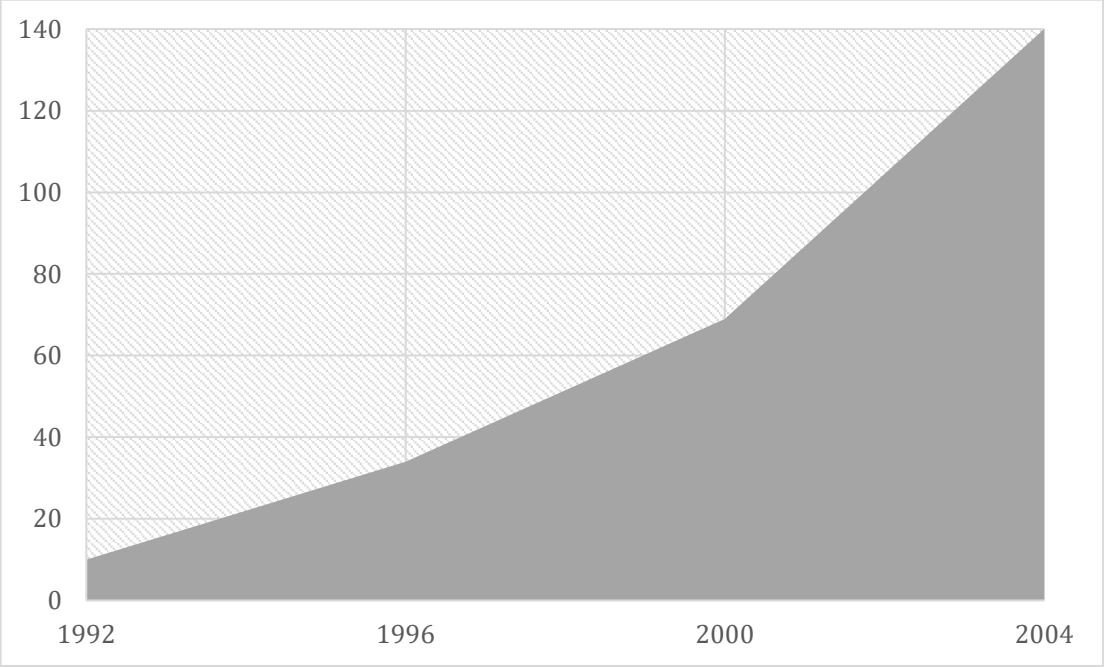
Na prática, o OP se tornou uma *política pública não institucionalizada*, dado que os líderes petistas (especialmente) viram no instrumento uma janela de oportunidade, nos termos de Frey (2000), para consolidar seus princípios de gestão na base da pirâmide governamental brasileira – que no momento dotava de flexibilidade, poder financeiro e validação social (Castro, 1997; Cataia, 2011) – ao mesmo tempo que empoderava, politicamente e materialmente, as periferias (Wampler, 2008; Romão, 2010; Carlos, 2015; Wampler; Goldfrank, 2022). Diz-se aqui que isso ocorria de maneira "não institucionalizada" porque o OP nunca se tornou objeto de política pública centralizada e com planejamento de longo prazo, mesmo nos governos Lula (2003-2010)[111] e Dilma Rousseff (2011-2016) (Bogo; Silva, 2023). Ainda que diversos municípios o tenham formalizado em lei ou outra peça legislativa municipal, as mesmas têm pouca robustez, sendo facilmente revogadas[112].

"glocalidade" (Massey, 2008; 2011), a proximidade entre cidades e as influências regionais não podem ser descartadas na adoção de um instrumento de gestão urbana como o OP. A maior presença de experiências em Rio Grande do Sul e São Paulo – o que será apresentado adiante no capítulo – é fortemente (ainda que não exclusivamente) explicada pela influência de Porto Alegre no primeiro e do PT, no segundo (Gugliano, 2016).

[111] Como brevemente apresentado por Bogo e Silva (2023), Lula trouxe o OP novamente à tona durante debate para o pleito presidencial de 2022. Já eleita, a presente gestão implementou o Plano Plurianual Participativo (BRASIL, s. d.), um instrumento consultivo e *online* para submissão de propostas ao orçamento federal por parte da população, aberto entre abril e agosto de 2023. No entanto, nenhuma política foi elaborada até agora no que concerne o OP (mesmo com a refundação do Ministério das Cidades e a formação da Diretoria de Planejamento e Orçamento Participativo da Secretaria Nacional de Participação Social), apesar de recentes debates terem sido levantados pelo próprio governo (Agência Gov, 2023).

[112] Para o debate sobre a institucionalização do OP, ver Costa (2010), Allegretti (2014) e Wampler, McNulty e Touchton (2021).

Gráfico 2 – OPs implementados em municípios com mais de 50 mil habitantes[113] por ciclo eleitoral[114] (1992-2004)

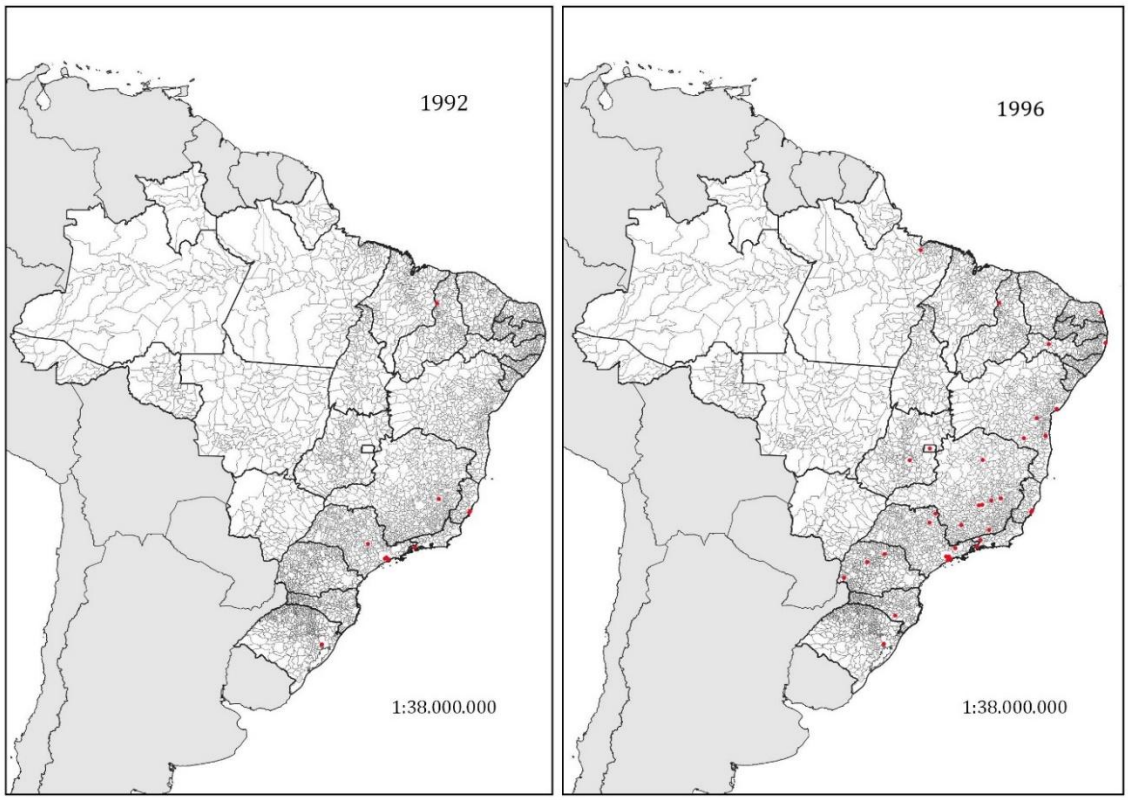


Fonte: Spada (2017) e Wampler e Goldfrank (2022). Elaborado pelo autor.

[113] Limitação que será explicada na metodologia. Tanto para o presente gráfico quanto para o 3 e os Mapas 2, 3, 4, 5 e 6, municípios menores só foram incluídos quando foi possível confirmar a informação a partir de fontes acadêmicas ou pelas próprias prefeituras. Isso ocorreu para Capinzal, Guaraciaba, Rio do Campo e Rodeio (todas em SC) e Casca e Santo Antônio do Palma (ambas no RS).

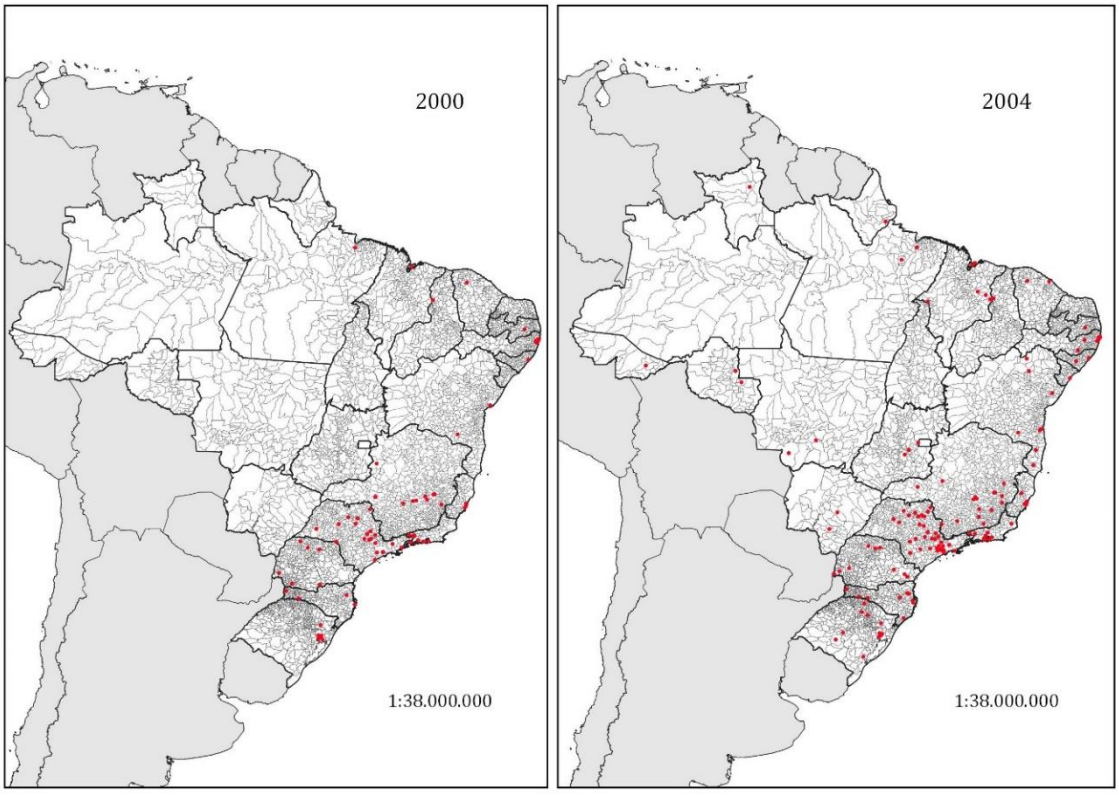
[114] O ciclo eleitoral engloba os anos de gestão anteriores ao listado. Logo, 1992 engloba 1989 a 1992, 1996 engloba 1993 a 1996, e assim por diante até o ciclo de 2024 (2021-2024).

Mapa 2 - Municípios com processo de OP nos ciclos eleitorais de 1992 e 1996



Fonte: Spada (2017) e Wampler e Goldfrank (2022). Elaborado pelo autor.

Mapa 3 - Municípios com processo de OP nos ciclos eleitorais de 2000 e 2004



Fonte: Spada (2017) e Wampler e Goldfrank (2022). Elaborado pelo autor.

Esse fenômeno de mobilidade particular do período intensificou a adoção do OP em outras regiões brasileiras além do Sul e do Sudeste, como visualizado acima. Ademais, outro fator de relevância foi a expansão de uma literatura científica que analisava e estudava o OP sob perspectiva crítica e, também, preocupada com elementos associados à como mensurar, avaliar e comparar o impacto e a qualidade dos processos que estavam sendo implementados (Souza, 2006; 2010a; Borba; Lüchmann, 2007; Marquetti; Campos; Pires, 2008; Boulding; Wampler, 2010; Pires, 2011; Romão; Martelli, 2013) – o que será explorado de maneira mais aprofundada no capítulo de metodologia.

Porém, cabe tratar da análise realizada por Souza (2006) e Wampler (2008) acerca dos agentes-atores associados à implementação do OP em cidades brasileiras. Afinal, diferentemente do que parte da literatura, especialmente internacional, aponta equivocadamente, a maior parte dos OPs realizados no Brasil tem origem *top-down* (ou seja, propostos e desenhados pelas entidades governamentais, leia-se o executivo municipal) e não *bottom-up*[115]. E, sabendo do poder do prefeito (e seu gabinete) no planejamento e execução de políticas públicas espaciais em nível municipal e o peso da vontade política no OP (Wampler, 2003; Cabannes; Lipietz, 2017; Fedozzi; Furtado; Rangel, 2018; Wampler; Goldfrank, 2022; Sugiyama; Touchton; Wampler, 2023) e da posição do instrumento nas articulações políticas, destacando-se o PT (Romão, 2010; Lüchmann; Bogo, 2022), analisar a atuação e motivação destes agentes-atores era de fundamental importância naquele momento, dado o rápido incremento em número de casos.

Sinteticamente, os autores observaram um número significativo de líderes políticos que adotaram e adaptaram o OP por motivações estritamente políticas ou por pressão de seus pares partidários, não havendo comprometimento com a inovação democrática. Wampler (2008) os caracteriza como os "adotantes formais", enquanto a crítica de Souza (2000b; 2006) se aprofunda para chamar parte destes gestores de "oportunistas"[116]. De qualquer maneira, ambos se encaixariam no que Wampler, McNulty e Touchton (2021) classificariam como adoções miméticas ou coercitivas (a depender do

[115] Porto Alegre, Belo Horizonte e Vila Velha são casos de OP *bottom-up* (Wampler, 2003; Marquetti; Campos; Pires, 2008; Souza, 2000a; 2010; Ferri, 2009), assim como – de certa maneira – o orçamento participativo legislativo de Florianópolis (Cataneo, 2021; Gonzaga, 2022). São, definitivamente, mais exceção do que regra.

[116] Para uma descrição desta ideia, ver Souza (2000b, p. 135).

contexto), tendendo a apresentar resultados e impactos territoriais limitados. Como reforçam os autores, são as implementações normativas que tendem a resultar em OPs de maior qualidade. Ao final da primeira década de implementação, Souza (2000b, p. 124) observava que

> A bandeira do orçamento participativo vem granjeando, nos últimos anos, crescente popularidade e tem-se difundido aceleradamente. Muito embora existam adversários declarados, o universo de seus proponentes e apoiadores se expande, a ponto de muitos, mesmo sem serem defensores genuínos ou "orgânicos" da proposta, procurarem lançar mão, oportunisticamente, de uma estratégia de mimetismo, dando a impressão de estarem abertos à idéia [sic] da participação popular na gestão municipal. Até o conjunto mais restrito dos defensores mais autênticos apresenta-se, todavia, bastante heterogêneo.

Ainda na segunda etapa, retorna-se ao processo paralelo que vinha ocorrendo. A já destacada influência da proximidade para a mobilidade de políticas públicas e instrumentos de planejamento não se resume somente aos municípios, sendo na verdade um fenômeno interescalar. Como mostram Sintomer *et al.* (2012) e Porto de Oliveira (2016; 2018), a influência do prêmio de inovação em gestão urbana para o OP de Belo Horizonte em 1996 concedido pela UN-Habitat, a ascensão da esquerda democrática (e suas interações internacionais) e a maior abertura do Brasil para seus vizinhos a partir da década de 1990 fizeram com que o instrumento fosse aplicado já ao final dessa década em países como Uruguai, Argentina, Chile e Peru. Essa adoção precoce permitiu às experiências nesses países um grau de maturidade significativo e alguns casos de reconhecido impacto além das já conhecidas experiências brasileiras, como Córdoba, La Plata e Rosário (Argentina); Ilo, Villa El Salvador e Cusco (Peru); Cotacachi, Cuenca e Quito (Equador); Medellín (Colômbia); e Montevidéu (Uruguai) (Cabannes, 2007; 2015; Montecinos, 2014; Porto de Oliveira, 2016; Echeverri-Pineda; Morale, 2021; Pagani, 2021).

No entanto, o verdadeiro salto de escalas e alcance internacional do OP se dá a partir de sua terceira etapa de mobilidade, que trata da primeira década do século XXI e tem como "ponto de partida" fundamental o Fórum Social Mundial (FSM) de 2001, que teve Porto Alegre como sede. O evento, considerado uma congregação de movimentos socioterritoriais e posicionamentos críticos contrários às políticas neoliberais hegemônicas representadas pelo Fórum Econômico Mundial de Davos, foi útil aos gestores do OP porto-alegrense para divulgar o instrumento e reforçar suas conquistas - os responsáveis por essa experiência foram muito bem sucedidos ao longo dos anos em

mantê-la como relevante na esfera pública, mesmo quando já apresentava sinais de decadência – para um público internacional (Porto de Oliveira, 2016; 2018). Neste incluíam-se gestores, entusiastas, ativistas, acadêmicos e militantes que, mesmo se já conheciam o processo, estavam tendo a oportunidade de ver *in loco* os seus impactos territoriais e o potencial para sua mobilidade à outras cidades, o que já estava em curso naquele momento. Ainda que não seja possível conceder ao FSM de 2001 e suas edições seguintes a exclusividade na influência – visto que a ocorrência do OP em cidades como Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo, Guarulhos e Recife tinha por si só grande impacto em diversas dimensões (Wampler, 2003; Cabannes, 2007; 2015; Marquetti; Campos; Pires, 2008) – é notório que muitos dos vetores para a adoção da inovação democrática de lá saíram, direta ou indiretamente.

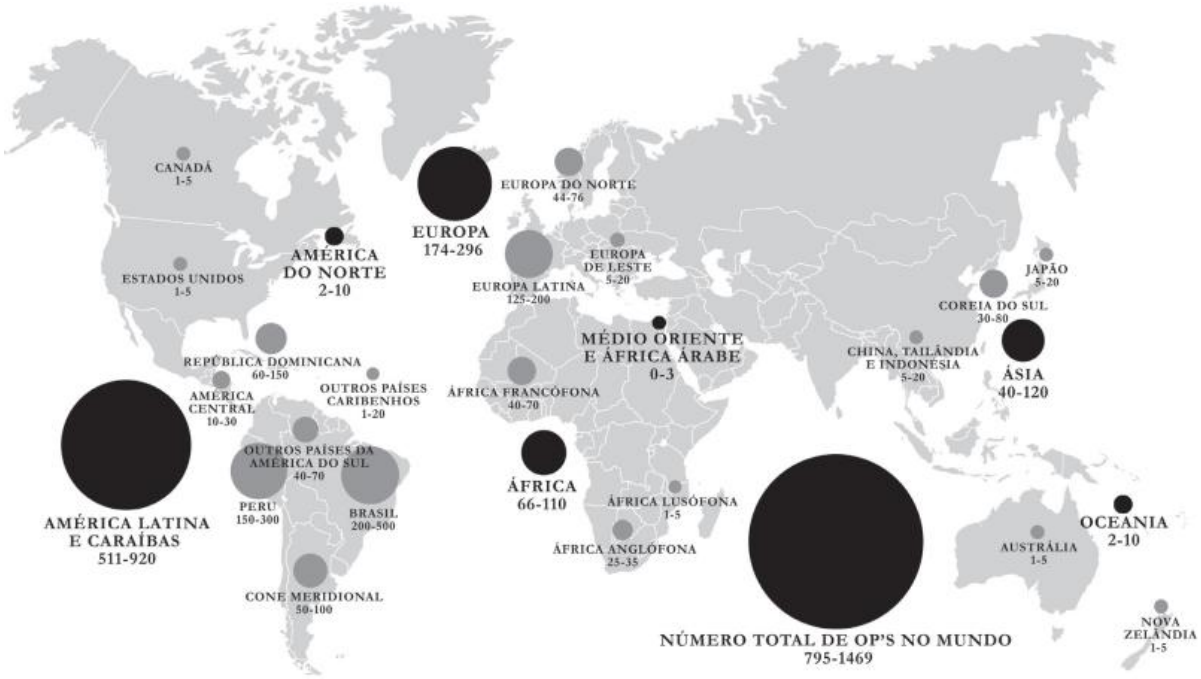
Em termos espaço-temporais, a década de 2000 é composta por incremento no número de experiências realizadas na América do Sul, pela mobilidade do OP em direção às américas central e do norte e pela formação dos primeiros casos influentes na Europa (Sintomer *et al.*, 2012; Dias, 2013). Novos arcabouços institucionais são elaborados e o instrumento já atinge o patamar de política pública, tornando-se obrigatório para governos de diferentes escalas no Peru e na República Dominicana (Dias; Enríquez; Júlio, 2019; Wampler; McNulty; Touchton, 2021). Seguindo o referencial delimitado por esses últimos autores, a adoção que ocorre nas Américas apresenta fortes indícios de se dar em uma perspectiva normativa – principalmente na América do Sul e anglo-saxônica, ainda que os OPs em EUA e Canadá apresentem amplas limitações, especialmente orçamentárias e de legitimidade – e também mimética. Porém, a coerção também é vista nos casos mandatórios supracitados, um modelo institucional que será discutido de maneira mais aprofundada em outro momento ao longo da tese.

Na Europa, por sua vez, as dinâmicas apresentam outras particularidades. O papel dos embaixadores da participação ou simplesmente do OP – na terminologia de Porto de Oliveira (2016)[117] – e das agências transnacionais (como a própria União Europeia e o Banco Mundial) é mais central nesse caso, ainda que haja sobreposições relevantes entre tais processos em rede que ocorriam no período. A influência dos casos latino-americanos poderia ser vista diretamente em experiências consideradas de alta intensidade e com

[117] "Esses atores compõem um elemento central da explicação do processo. São indivíduos que promovem ativamente o OP e que desempenham um papel determinante na inserção internacional do OP, em sua introdução nas organizações internacionais e na adoção da política em nível municipal." (Porto de Oliveira, 2016, p. 225)

enfoque na inversão de prioridades, como Sevilla, na Espanha, e algumas cidades na província de Florença, Itália. Ademais, outros países como Portugal, França e Alemanha (ainda que com uma abordagem particular de OP, consultiva) apresentaram uma adoção significativa do instrumento, novos desenhos institucionais sendo desenvolvidos e a formação de redes que se tornariam influentes posteriormente (Shah, 2007; Sintomer *et al.*, 2012; Falanga; Lüchmann, 2019; Lüchmann; Bogo, 2022). Um recorte espaço-temporal da implementação do OP em contexto global é delimitada pela Figura 5, abaixo. Nela, são apontados o número de casos de OP ativos na data da publicação, incluindo grandes regiões (círculos pretos) e subdivisões menores, como agregados regionais e alguns países específicos (círculos acinzentados). A amplitude nos números aponta para as divergências e as dificuldades de caracterizar casos de OP (Sintomer *et al*., 2012; Dias, Enríquez, Júlio, 2019), demandando um espectro que vai de estimativas mais conservadores às mais otimistas. Neste caso, estimava-se que o número de experiências em atividade no mundo variava de 795 a 1469, a depender dos critérios.

Figura 5 – Mobilidade global do OP até o início da década de 2010



Fonte: Sintomer *et al.* (2012)

Posteriormente, o que aqui é interpretada como uma quarta etapa de mobilidade do OP se consolida ao longo da década de 2010, atingindo a contemporaneidade. Esse período é caracterizado por quatro elementos fundamentais: a) uma adoção exponencial

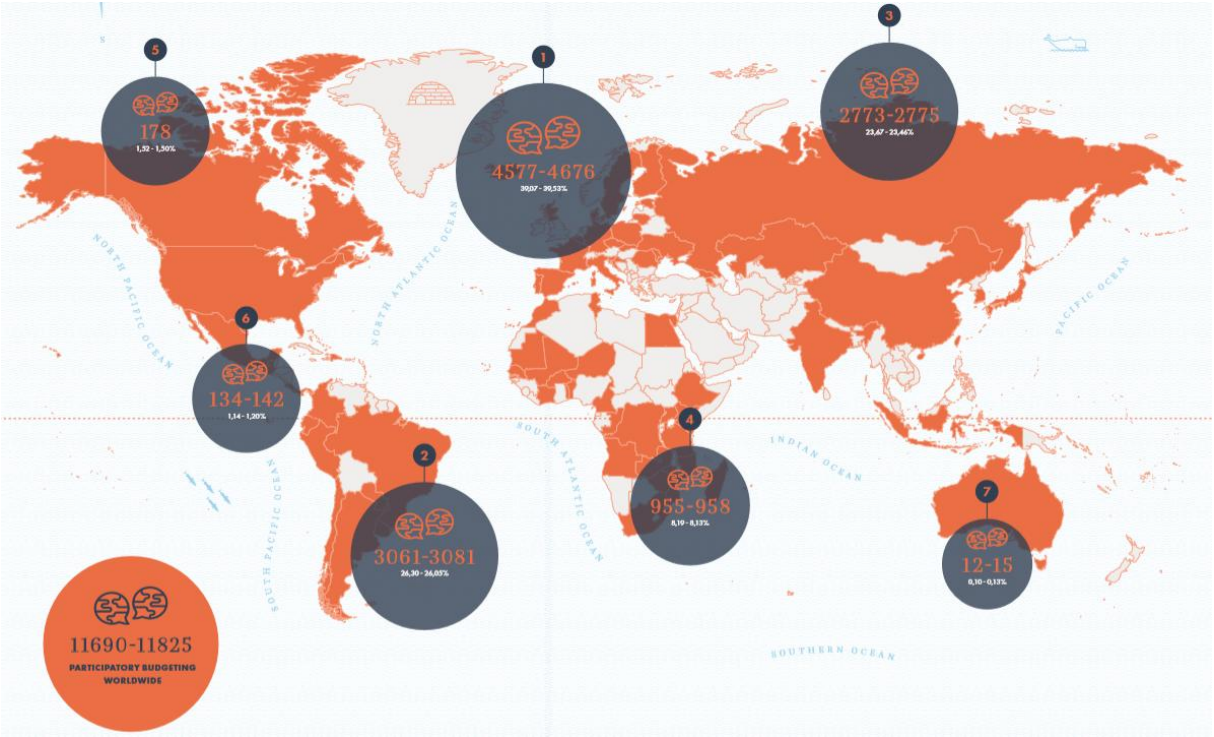
do OP pelo mundo, ultrapassando mais de 10 mil programas ocorrendo antes da pandemia de COVID-19, com uma incrementada mobilidade em direção à Ásia e África; b) a implementação do instrumento em outras escalas geográficas e de governo, das quais províncias/estados[118] e nações inteiras, como nos casos de Portugal, Federação Russa, Taiwan, Angola e República Democrática do Congo; c) o avanço da institucionalização do OP enquanto política pública implementada por via de leis nacionais ou pelos programas de agências transnacionais (especialmente o Banco Mundial[119]), destacando-se países como Portugal, Polônia, Coreia do Sul, Indonésia e Filipinas; e d) a maior variação dos desenhos institucionais, que vão desde inovações em relação à inserção de grupos sociais (como jovens e idosos) até a diversificação dos modelos de votação e formulação de projetos, com plataformas digitais ganhando destaque (Dias, 2018; Dias; Enríquez; Júlio, 2019; Dias *et al*., 2021; Wampler; McNulty; Touchton, 2021). Uma representação gráfica deste momento histórico, anterior à pandemia de SARS-CoV-2[120], pode ser visto na Figura 6 (que deve ser lida da mesma maneira que a Figura 5).

[118] Cabe ressaltar que a gestão governamental de Olivio Dutra no Rio Grande do Sul (1999-2003) implementou o primeiro OP de nível estadual do mundo, em outro programa participativo pioneiro (Falanga, 2023). A lei peruana acerca dos OPs, de 2003, também implementou processos a nível regional (McNulty, 2014; 2018; Wampler; McNulty; Touchton, 2021). Porém, este fenômeno só atinge maior alcance e outros exemplos pelo mundo na última etapa de mobilidade do OP.

[119] "Dos anos 1980 em diante, a posição privilegiada do BM resulta de sua situação como órgão do sistema das Nações Unidas e, junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), credor de projetos micro e macroeconômicos nos países periféricos o que generalizou a introdução dos ajustes estruturais, transformando-o em autoridade formuladora de doutrinas ideológicas." (Cardoso, 2022, p. 4)

[120] Não cabe aqui um aprofundamento em torno de tal evento. No que tange o impacto desta nos ciclos de OP, indica-se a leitura de Dias *et al.* (2021) e Maciel, Costa e Catapan (2022).

Figura 6 – Mobilidade global do OP ao final da década de 2010, antes da pandemia de COVID-19



Fonte: Dias, Enríquez e Júlio (2019)

Um fenômeno de transição observada no período recente é a mudança do foco global do OP da América Latina em direção à Europa (Dias, 2018; Dias; Enríquez; Júlio, 2019), visto que antes o "berço" internacional da inovação democrática teve grande mobilidade para o continente europeu, neste contexto institucional, apresentou suas próprias transformações e tendências que se modificaram. Na década anterior, OPs em terras europeias eram caracterizados por adaptações parciais do modelo porto-alegrense - como casos vistos em Espanha e Itália - ou versões menos intensas de caráter consultivo - como em Alemanha, França e até Portugal - sendo majoritárias (Alves; Allegretti, 2012; Sintomer *et al.*, 2012; Cabannes; Lipietz, 2017).

Porém, o que outrora foi o "retorno das caravelas"[121], ganhou na década de 2010 em diante uma identidade particular dos países europeus (com suas claras diferenças entre si), resultado da atuação dos empreendedores de políticas públicas, dos congressos e eventos acadêmicos, das redes e organizações entre gestores governamentais e da atuação das próprias agências transnacionais (Porto de Oliveira, 2016; 2018), que deram ao OP uma nova "cara", que será discutida adiante. Relevante agora é saber que o desenho

[121] Termo presente na obra de Allegretti (2014; Sintomer *et al.*, 2012) para se referir à influência da América Latina em processos participativos implementados na Europa, destacando-se o OP.

institucional majoritário é composto por OPs digitais ou híbridos que incluem competição entre grande número de projetos por uma fatia relativamente enxuta do orçamento (especialmente em comparação com as experiências latino-americanas) e que se baseiam mais no ato da votação das propostas do que em sua deliberação, tendo casos como os de Lisboa, Madri, Barcelona e Paris entre os mais notórios (Allegretti; Copello, 2018; Wampler; McNulty; Touchton, 2021). Mesmo com mudanças desde sua publicação, a síntese de Baiocchi e Ganuza (2014, p. 41) segue acurada:

> Em termos de *escopo/importância*, que é a porção do orçamento direcionada ao processo e o quão importante essa porção é, uma característica geral dos casos europeus é que esses são orçamentos pequenos e discricionários, e que a infraestrutura urbana em si não tem o mesmo valor que tinha no Brasil. Dito isso, em termos do poder de participação, algumas variações interessantes existem, com alguns casos, como os espanhóis, por exemplo, tendo um maior poder institucionalizado que os casos que são descritos como mais "consultivos"[122].

Ademais, ainda que o número de processos em curso na Europa possa ser considerado inflado[123], é inegável a capilarização do programa em diversos dos países do continente assim como a influência exercida por alguns de seus integrantes, como Portugal, Espanha e Polônia (Dias *et al.*, 2021).

A recente adoção em escala exponencial do OP mundo afora é um fenômeno multidimensional, com diferentes escalas sendo articuladas e agentes-atores dos mais diversos (com suas motivações específicas) adaptando a inovação democrática surgida em Porto Alegre para suas respectivas realidades socioespaciais e delimitações urbanas, seguindo o delineado por Peck (2011a; 2011b) e McCann e Ward (2011; 2013). Porém, uma instituição específica – por si só multiescalar, trasnacional e, por que não, urbana – tem apresentado um peso particular e muito superior aos outros, sendo este o Banco Mundial (BM) (Goldfrank, 2012; Porto de Oliveira, 2016; 2018; Wampler; McNulty; Touchton, 2021). O que explica o aparecimento deste agente-ator é

> Nesse momento [pós-FSM], o OP torna-se conhecido no mundo todo e se impõe como uma referência global da democracia participativa. A difusão massiva é fomentada especialmente nessa década [2000], quando as organizações internacionais como a ONU, a União Europeia e o Banco Mundial passam a recomendar o OP, publicar manuais sobre essa política, organizar encontros internacionais para reunir pessoas interessadas no tema e financiar diretamente

[122] Original em inglês. Tradução do autor.
[123] Por exemplo, os levantamentos de Dias, Enríquez e Júlio (2019) e Dias *et al*. (2021) consideram os OPs implementados em escolas portuguesas como casos unitários, sendo que estes dificilmente podem ser caracterizados como OPs propriamente ditos, crítica esta já realizada em Bogo (2020a).

> o desenvolvimento de novas experiências e o intercâmbio entre práticas já existentes. Nas próximas seções serão apresentadas as etapas desse processo em detalhe. (Porto de Oliveira, 2016, p. 226)

Além da influência de tal agência no incentivo e implementação do OP globalmente – destacando-se Europa em um primeiro momento, e Ásia e África no segundo -, o câmbio promovido pelo BM na compreensão política e instrumental do processo para as cidades e até em seu elemento simbólico – reforçando-se a importância de tal dimensão na produção do espaço urbano e na representação das instituições, como posto por Lefebvre (1991; 2011) – é, possivelmente, o principal ponto a ser analisado.

Quando o orçamento participativo surge no Brasil – indo além somente de Porto Alegre, mas incluindo vários dos casos implementados principalmente na década de 1990 - alguns princípios e elementos formavam o seu núcleo duro, sendo fundamentais às motivações de criação do instrumento. Já foram delineadas aqui o contexto político e institucional – a redemocratização, o empoderamento municipal pós CF/88 e flexibilidade e abertura para experimentação das refrescadas instituições democráticas brasileiras (Avritzer, 2008; 2014; Cataia, 2011) – e os processos que configuram a realidade socioespacial das cidades do país – continuidades, descontinuidades e intensas desigualdades (Maricato, 2002; 2015; Rolnik, 2003; 2011; Souza, 2010a; Santos, 2013; 2020) – de maneira a contextualizar o porquê do onde (Gomes, 2017) do desenvolvimento desta inovação democrática.

Tendo em vista as raízes do OP, o que ocorreu em diversas cidades – mais intensamente em Porto Alegre, mas não exclusivamente – foi a implementação de um processo de radicalização da democracia, uma parceria ou até a delegação de poder do Estado para com a população e a efetiva inversão de prioridades políticas e materiais (Smith, 2009; Souza, 2000a; 2000b; 2010a; Baiocchi; Ganuza, 2014; Fedozzi; Furtado; Rangel, 2021). Esta última concepção diz respeito à ideia de reverter a lógica predominante da democracia representativa elitista – que se acentua em um país desigual como o Brasil – para que as decisões sejam tomadas (ou, no mínimo, debatidas) pelos cidadãos e que os investimentos públicos, tradicionalmente direcionados às áreas centrais ou de maior renda, fossem revertidos para as áreas mais necessitadas: as periferias (Wampler, 2003; Marquetti; Campos; Pires, 2008; Wampler; Goldfrank, 2022). O legado para processos participativos de gestão e planejamento urbano é evidente, visto que

> De todas as propostas de Utopias Reais, o orçamento participativo tem um status único: não só é uma reforma institucional que tem sido amplamente implementado (...), é uma que seu desenho original é conscientemente direcionado ao tipo de transformação social que dá suporte ao pensamento das Utopias Reais. (...) Esse modelo mira em fomentar tomadas de decisão eficientes e redistributivas de maneira deliberativa, democrática e superior às estruturas de comando e controle, por múltiplas causas.[124] (Baiocchi; Ganuza, 2014, p. 30 & 33)

Destarte a inversão de prioridades e a justiça redistributiva em si (que receberão mais aprofundamento na seção que segue) - que como mostra a investigação científica (Boulding; Wampler, 2010; Gonçalves, 2014; Wampler; Touchton, 2018; Montambeault, 2019; Touchton; Wampler; Peixoto, 2020; Wampler; McNulty; Touchton, 2021; Wampler; Goldfrank, 2022) não é a norma em todos os OPs realizados no país, sendo na verdade restrito à condições específicas, como certa estabilidade institucional, um adequado nível de investimento e regras bem definidas que direcionem os investimentos à áreas periféricas – o instrumento passou por novas interpretações e aplicações ao longo de sua adaptação. Da democracia urbana radical, as duas últimas décadas (destacando-se a presente etapa de adoção em governos pelo mundo) caracterizaram uma migração em direção à lógica do OP enquanto ferramenta de racionalização administrativa, eficiência fiscal e incremento da confiança nas instituições políticas (Baiocchi; Ganuza, 2014; Allegretti; Copello, 2018; Falanga; Lüchmann, 2019; Wampler; McNulty; Touchton, 2021).

Ainda que elementos específicos defendidos pelo BM para o OP sejam claramente relevantes para a gestão urbana – como a *accountability*, a eficácia dos gastos públicos e a importância da transparência –, o enfoque e o fundamento político foram progressivamente se modificando, o que acarreta OPs que apostam em desenhos de participação menos intensa e com aportes orçamentários reduzidos (Baiocchi; Ganuza, 2014; Allegretti; Copello, 2018). Mesmo que o discurso do combate à pobreza e até da justiça social apareçam nos documentos e discursos da entidade (Cardoso, 2022), esse não se dá em uma perspectiva transformadora ou radical, o que, vale ressaltar, não é uma perspectiva presente em todos os OPs latino-americanos, sendo possivelmente até minoritário (Goldfrank, 2006; Lüchmann; Romão; Borba, 2018; Fedozzi; Furtado; Rangel, 2018; 2021).

Não é possível falar em uma plena cooptação dessa ferramenta por parte do BM, por conta da heterogeneidade da instituição – visto suas dimensões, também é composta

[124] Original em inglês. Tradução do autor.

de relações e disputas de poder internos, entre indivíduos com objetivos e pautas variadas (Goldfrank, 2012) -, mas "a entrada do OP no Banco Mundial passou por diferentes momentos e essa política de governança participativa se tornou um dispositivo técnico, um instrumento de gestão pública, que pode ser aplicado em qualquer contexto. Poderíamos dizer que o OP passou por um processo de "destilação ideológica"" e, em termos gerais, "a diferença entre produção original e o produto utilizado pelo Banco Mundial é que este passa por uma adaptação de modo a se tornar mais técnico e pedagógico e menos político e ideológico." (Porto de Oliveira, 2016, p. 237 & 239). Há concordância da parte de Wampler, McNulty e Touchton (2021, p. 34), ao afirmarem que "essas organizações [BM e USAID] rebaixaram os componentes de democracia radical e justiça social dos modelos originais de OP. Em contrapartida, estas colocaram muito mais ênfase no potencial do OP para governança e elaboração de políticas públicas incrementais"[125]. A interpretação de Baiocchi e Ganuza (2014, p. 41-42) vai ao encontro destas, quando apontam que

> A inovação do Partido dos Trabalhadores, ao ser separada de qualquer identificação da participação com movimentos sociais *e* associá-la à administração transparente e eficiente, o fez uma ferramenta atraente. O fato de que parecia funcionar em diferentes contextos também ajudou. Mas foi o processo de tradução, que tornou o orçamento participativo em um instrumento *separável de sua dimensão empoderadora* que impulsionou a jornada transnacional em que o orçamento participativo cruzou fronteiras nacionais, culturais e políticas.[126]

Mesmo com a argumentação de Goldfrank (2012) de que a mobilidade do OP impulsionada pelo BM tenha elementos positivos, como a aceitação global do instrumento e sua implementação em realidades socioespaciais que provavelmente nunca teriam contato com este em outras condições, entende-se aqui que a sua recomendação e promoção por parte da agência transnacional é um "movimento inusitado" (Porto de Oliveira, 2016, p. 236) que se associa à processos gerais da globalização desigual (Santos; Silveira, 2006). Como já observado por pesquisadores,

> A velocidade e o alcance de formas contemporâneas de "transferência criativa de políticas", e a pura promiscuidade da prática das políticas públicas neste campo, certamente não pode ser explicado pelos termos da efetividade intrínseca das políticas em si. No entanto, elas se disseminam porque se conformam, não porque elas "funcionam". (...) elas são minimamente disruptivas das existentes

[125] Original em inglês, tradução do autor.
[126] Destaques no original. Original em inglês, tradução do autor.

> estruturas de poder e interesses estabelecidos, e elas "acessorizam" o urbanismo neoliberal de uma maneira que adequam os padrões culturais do cosmopolitanismo competitivo.[127] (Peck, 2011a, p. 63)

A participação ativa do BM como impulsionador de um OP desidratado e racionalizante – após o alcance de sua notoriedade via o FSM, um evento de caráter contra hegemônico – é, dialeticamente, produto e produtor da inserção de lógicas neoliberais na gestão e no planejamento urbano, a partir da expansão de ideários e correntes como o *new public management*, a competitividade, a governança e o *city-marketing* (Harvey, 1996; 2008; Janoschka, 2011; Massey, 2011; Baiocchi; Ganuza, 2014; Santos, 2020; Cardoso, 2022).

Mesmo que não seja possível fazer paralelos e correlações diretas com os efeitos e os processos implementados pelo planejamento estratégico no Brasil[128] e no mundo – até pela limitada articulação que, normalmente, o OP apresenta com outros instrumentos de planejamento urbano (Cabannes, 2007; 2015; Souza, 2010a; Echeverri-Pineda; Morale, 2021) – o debate realizado por Maricato (2002) e Vainer (2002) nos dá ferramentas para interpretar que é possível identificar um padrão específico: o de que as políticas desenvolvidas e aplicadas por agências transnacionais, implementadas por vias de cartilhas de "boas práticas" (Wampler, 2008; Porto de Oliveira, 2016; 2018), estão normalmente descolados das necessidades territoriais e das realidades socioespaciais em que estes se inserem. Independentemente de sua mutabilidade ou transferibilidade, o OP do século XXI se torna progressivamente reflexo de planejamento e gestão urbanos pautados pela lógica neoliberal. O panorama geral corrobora isso, visto que

> Além da natureza isolada dos projetos e investimos da agência e a escala local de sua intervenção, a posição privilegiada do BM também lhe conferiu poder ideológico cuja governança revela a penetração de perspectivas políticas de longo prazo e em vários níveis de Estado, incluindo a escala nacional, com projetos macroestruturais, reciclando os ajustes estruturais na reprodução dos espaços urbanos. (Cardoso, 2022, p. 23)

Como posto por Massey (2011), a competição entre cidades se dá em uma relação dialética – é ao mesmo tempo produto e suporte da agenda neoliberal – e a infraestrutura é uma das dimensões-chave desse câmbio social global que ocorre desde a década de 1980. A partir do que foi discutido no capítulo anterior, a correlação entre pós-

[127] Original em inglês, tradução do autor.
[128] Para o caso brasileiro, Zanotelli (2021) fala em um "neoliberalismo intervencionista".

fordismo/acumulação flexível, pós-modernidade e neoliberalismo é intensa e perpassa as cartilhas, se manifestando em planejamento e gestão urbanos que reproduzem "ideias fora do lugar", planos pasteurizados e estratégias homogeneizadas e homogeneizantes, além de uma ampla virada cultural e epistemológica (Harvey, 1996; 2008; Maricato, 2002; Gregory, 2006; Morcuende, 2021).

Não se busca aqui uma antagonização ou uma análise maniqueísta que coloque os processos discutidos de maneira normativa – até porque o OP já passava, particularmente no Brasil, por diversas limitações, entraves e conflitos mesmo sem qualquer intervenção do BM (Souza, 2006; Romão, 2010; Peres, 2020; Fedozzi; Furtado; Rangel, 2021) -, mas investigar o urbano e suas instituições sob a perspectiva crítica passa por apontar e evidenciar as contradições resultantes de tais vetores interescalares. Afinal, como argumentam Harvey (1996), Zanotelli (2021) e Cardoso (2022), a lógica do empresariamento urbano leva os poderes locais a assumirem custos do capital – principalmente na reprodução do espaço urbano, dos quais os instrumentos de gestão/planejamento se articulam – e a fomentar empresas privadas enquanto os investimentos públicos são cortados para os mais pobres e necessitados, o que influencia a periferização e aumento das desigualdades socioespaciais[129]. Neste contexto, a terra se torna um ativo, ficando sob o enfoque dos incorporadores imobiliários (Melazzo, 2013), o que diminui o grau de liberdade exercido pelos cidadãos.

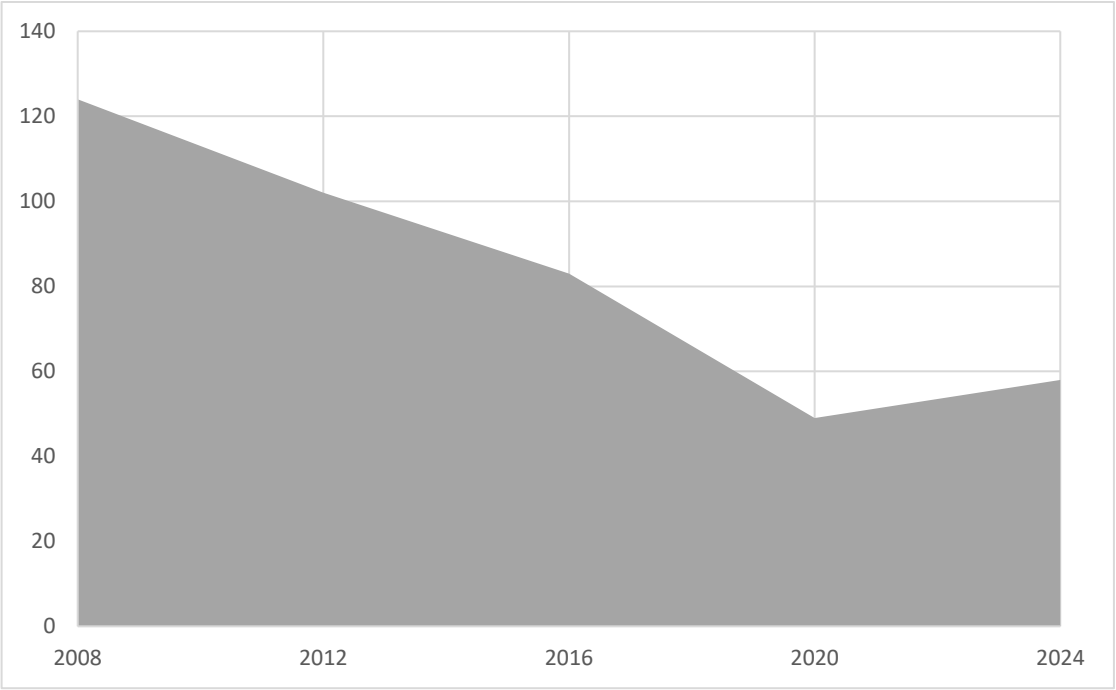
Porém, por exemplo, Robinson (2011) e Goldfrank (2012) elencam pontos válidos sobre resultados positivos de políticas urbanas de cunho neoliberal ou guiado pelas agências supracitadas. Ademais, como detalham Porto de Oliveira (2018), Dias *et al.* (2021) e Wampler, McNulty e Touchton (2021), as redes e dinâmicas por trás da adoção do OP na contemporaneidade vão muito além somente da atuação do BM, sendo complexas, diversas e com resultados variados. Como falado acima, nas cidades brasileiras a desidratação do antes principal programa participativo do país tem outras determinantes.

Considerado exemplo de programas participativos e na democracia urbana ao longo das décadas de 1990 e 2000 e até hoje a principal influência mundial para gestores

[129] "A desigualdade socioespacial é resultado do processo de reprodução capitalista que cria, articula e mantém espaços com desenvolvimento desigual." (Alves, 2017, p. 169)

públicos que implementam o processo[130] (Dias *et al.*, 2021; Wampler; McNulty; Touchton, 2011), o Brasil passa, na contemporaneidade, por uma significativa decadência do OP. Os motivos, dinâmicas e raízes de tal fenômeno têm intrigado pesquisadores, promotores, ativistas e gestores[131], e motivado diversos trabalhos científicos que abordam suas diferentes dimensões (Bezerra, 2017; Fedozzi; Furtado; Rangel, 2018; 2021; Lüchmann; Romão; Borba, 2018; Montambeault, 2019; Peres, 2020; Lüchmann; Bogo, 2022; Wampler; Goldfrank, 2022). As estatísticas obtidas a partir de pesquisas de larga escala evidenciam a queda de credibilidade, a instabilidade e até a quase extinção do OP no país que tem ocorrido, especialmente, nos últimos 12 anos (Lüchmann; Bogo, 2022; Wampler, Goldfrank, 2022), o que pode ser visto no Gráfico 3 e nos Mapas 4, 5 e 6, abaixo.

Gráfico 3 – OPs implementados em municípios com mais de 50 mil habitantes por ciclo eleitoral (2008-2024)

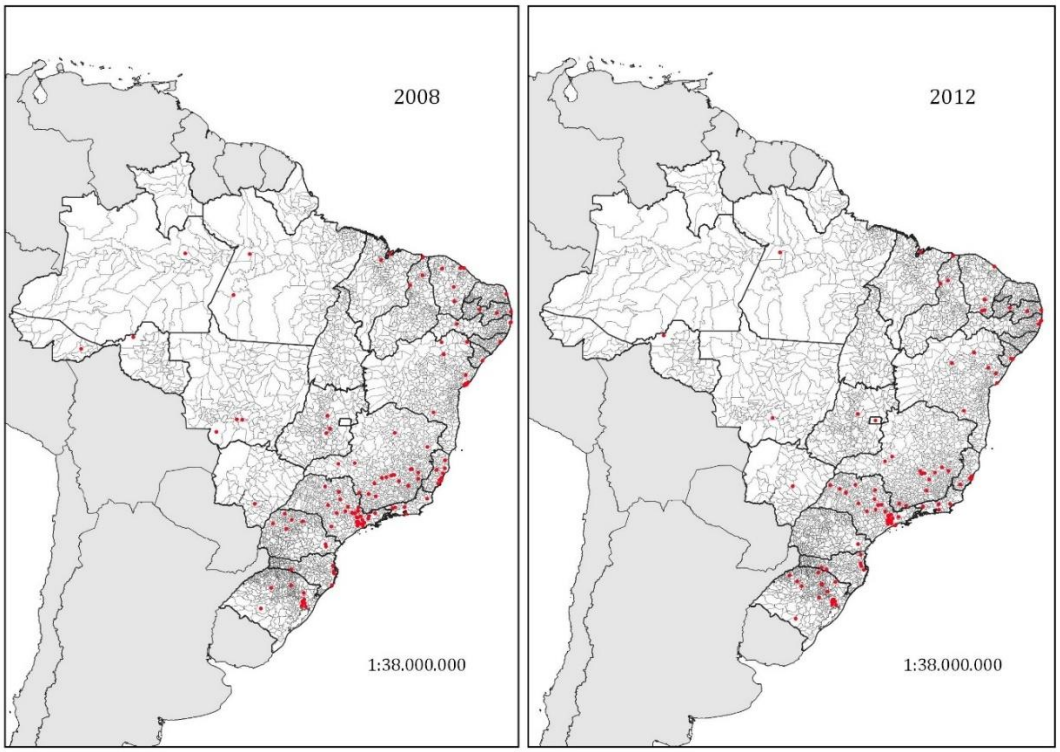


Fonte: Spada (2017), Lüchmann e Bogo (2022), Wampler e Goldfrank (2022) e pesquisa própria. Elaborado pelo autor.

[130] O presente pesquisador teve contato empiricamente com esta influência durante trabalhos de campo, dado que Porto Alegre e o Brasil como um todo foram citados com entusiasmo por técnicos e ativistas ligados ao OP em New York/NY e Vallejo/CA.

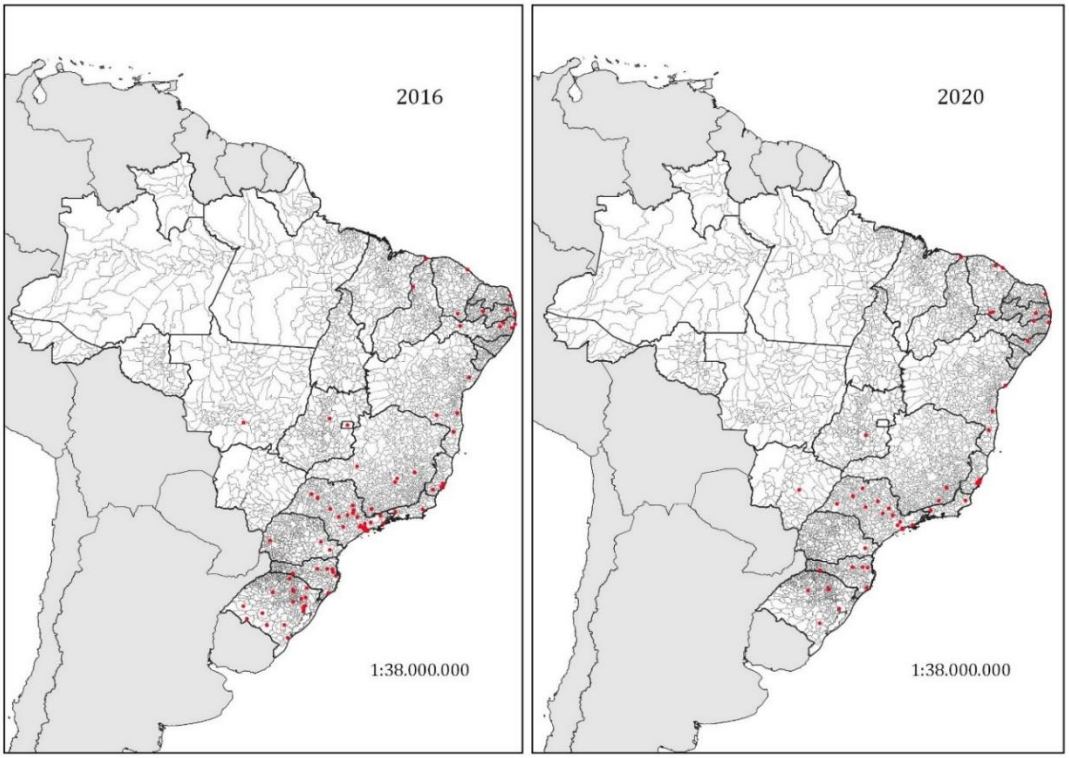
[131] Uma evidência disso foi, primeiro, a inoperância da Rede Brasileira de Orçamentos Participativos após 2016 (Lüchmann; Bogo, 2022) e sua recente reestruturação, tornada mais clara durante um dos últimos encontros do Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP, 2023), ocorrido em novembro de 2023, no Rio de Janeiro.

Mapa 4 - Municípios com processo de OP nos ciclos eleitorais de 2008 e 2012



Fonte: Spada (2017) e Wampler e Goldfrank (2022). Elaborado pelo autor.

Mapa 5 - Municípios com processo de OP nos ciclos eleitorais de 2016 e 2020



Fonte: Lüchmann e Bogo (2022) e Wampler e Goldfrank (2022). Elaborado pelo autor.

Mapa 6 - Municípios com processo de OP no ciclo eleitoral de 2024



Fonte: Pesquisa própria[132]. Elaborado pelo autor.

Cabe observar que não há uma ruptura (mesmo que 2016 em diante haja um incremento no descenso), mas sim um progressivo declínio dos OPs ativos no país após 2004. Em um primeiro momento, há também maior mobilidade do instrumento em direção ao norte e nordeste – o que já havia sido identificado por pesquisadores como Wampler (2008) e Costa (2010) – enquanto este começava a perder força nas regiões em que sempre apresentou maior centralidade. Porém, as coletas mais recentes mostram que este programa teve pouca aderência na porção setentrional do país – o que não exclui a existência de casos notórios como Teresina, Belém (Barros, 2012), Recife (Wampler, 2003) e Vitória da Conquista (Novaes, 2016), e os inovadores modelos estaduais de Maranhão (Pradeau, 2021) e Paraíba (Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020) – e resultou em uma nova concentração nos estados historicamente mais relevantes, Rio Grande do Sul e São

[132] Além da pesquisa própria, a ser detalhada na metodologia, o levantamento se valeu da participação do autor no Censo dos Orçamentos Participativos de 2024, financiada pela University of Southampton (sob coordenação do prof. Dr. Paolo Spada) e executada em conjunto do CEBRAP (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento). Para apresentação dos dados, optou-se por manter o critério de municípios com população acima de 50 mil habitantes, o que excluiu alguns casos em que há OP, como Fundão/ES, Santa Maria de Jetibá/ES, Taquaritinga do Norte/PE e Dona Inês/PB.

Paulo[133] (Gugliano, 2016; Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020; Lüchmann; Bogo, 2022; Wampler; Goldfrank, 2022).

O contexto contemporâneo, incluindo já os dados de 2024 (mais recentes), sugere que a tendência geral descrita acima tem se mantido, ainda que com algumas alterações. O leve aumento no número de casos observados indica que o instrumento segue vivo e ativo no país, mas se encontra em um relativo grau de estagnação, sequer voltando ao patamar (já baixo) observado em 2016. Do ponto de vista espacial, nota-se que diversos estados não apresentam sequer um caso ativo, como Bahia e Pará, para-se citar dois que já foram sede para relevantes experiências locais. Em adição, outras unidades da federação têm OPs concentrados somente em suas capitais e respectivas regiões metropolitanas, caso de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Maranhão, Piauí e Rio Grande do Norte. É perceptível, portanto, que mesmo no RS há uma forte desidratação da ferramenta, com o estado de São Paulo sendo o principal protagonista na implementação e manutenção dos OPs locais brasileiros.

Não são só as avaliações quantitativas – como a dos dados aqui coletados, ou dos trabalhos de Lüchmann (2022), Lüchmann e Bogo (2022) e Wampler e Goldfrank (2022) –, mas um enfoque qualitativo para casos específicos também aponta para a decadência generalizada do OP nas cidades brasileiras. Alguns casos podem ser citados e exemplificam esta afirmação. O OP de Porto Alegre apresenta desde 2005 (quando o PT saiu da gestão municipal) queda progressiva da participação, controle social, quantidade de investimentos e índice de implementação de projetos, até uma suspensão temporária em 2017 e sua reestruturação em modelo majoritariamente digital, que pouco lembra o original (Lüchmann, 2014; Nuñez, 2018; Fedozzi; Furtado; Rangel, 2021; Siqueira; Marzulo, 2021).

A estagnação e a dificuldade em implementar projetos têm sido vistos também em Belo Horizonte (Pires, 2008; Montambeault, 2019), que ficou com as etapas participativas suspensas de 2017 a 2023 para que as obras represadas pudessem ser realizadas[134], sendo retomadas em 2024 com um modelo exclusivamente voltado às periferias da capital

[133] A coleta de dados e a representação cartográfica também evidenciam certa relevância de Minas Gerais, o que se acredita ser resultado direto da influência de Belo Horizonte e Ipatinga; e do Espírito Santo, por conta da relevância histórica dos OPs da Grande Vitória.

[134] Informação concedida por técnica da prefeitura municipal de Belo Horizonte em resposta ao questionário enviado aos poderes locais que implementaram OP no período 1989-2023, procedimento a ser detalhado no Capítulo 4 (Metodologia).

mineira[135]. Cidades com OPs considerados de alto impacto como Ipatinga (Wampler, 2003), Canoas (Allegretti; Copello, 2018) e Vitória (Carlos, 2015) – somente para citar alguns – ou foram abruptamente suspensos ou passaram por desidratações significativas. Alguns poucos processos mantém a intensidade ou nível de inovação relativamente estáveis, como Guarulhos (Cabannes, 2015) e Araraquara (Carvalho; Araújo, 2011; Lüchmann; Martelli; Taborda, 2021)[136].

As razões para a problemática identificada tanto sob a perspectiva de largo espectro quanto focando especificamente em estudos de caso relevantes tem razões diversas, é multidimensional, e tem causas institucionais, políticas, urbanas e socioespaciais. Esta coalisão de fatores foi resumida em trabalho anterior (Bogo; Silva, 2023, p. 3) como

> A partir do auge que atingiu em 2004, com centenas de casos ocorrendo simultaneamente em cidades médias e metrópoles do país, a decadência progressiva levou à que houvesse somente poucas dúzias de experiências ocorrendo atualmente (WAMPLER; GOLDFRANK, 2022). Dentre os diversos motivos, pode-se listar elementos como mudanças de estratégias políticas do PT, limites na gestão e implementação dos OPs, alterações no cenário fiscal brasileiro, ascensão do neoconservadorismo e surgimento de outros modelos de participação (ou pseudoparticipação, nas palavras de Souza [2010]) como os principais, ainda que não sejam os únicos (LÜCHMANN; ROMÃO; BORBA, 2018; PERES, 2020; AZEVEDO et al., 2022; WAMPLER; GOLDFRANK, 2022).

Aprofundado a partir do supracitado, tem-se que na esfera política a influência do PT se manifestou na queda de experiências de OP por duas vias: primeiro, pela própria ascensão do partido ao governo federal, que optou pela estratégia da participação em outra escala, a dos conselhos e conferências de políticas públicas à nível estadual e federal, sem enfoque no OP – até porque a frente da qual os presidentes Lula e Dilma historicamente fizeram parte não tem os mesmos princípios da "gestão democrática" de Olivio Dutra e Tarso Genro (Bezerra, 2022) – o que enfraqueceu suas motivações políticas de implementação (Romão, 2010; Lüchmann; Romão; Borba, 2018); e, por segundo, a ascensão de forças conservadoras no Brasil que se manifestaram no "lavajatismo", no *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016 e na eleição do governo de extrema-direita de Jair Bolsonaro, este avesso à participação popular (Medeiros *et al.*, 2020; Lüchmann; Bogo,

[135] Informação coletada via questionário pelo Censo do OP 2024 (ver nota 134) e confirmada no portal institucional do município. A prefeitura de Belo Horizonte disponibilizou R$ 75 milhões para este programa específico.

[136] No entanto, ambas as gestões que mantinham os OPs ativos nestas cidades foram derrotadas nas urnas no pleito de 2024, o que pode impactar os programas participativos.

2022). Em adição, o contexto fiscal e de investimentos públicos no Brasil – além das já reforçadas lógicas neoliberais associadas ao urbano em décadas recentes – com a implementação da LRF, as regras fiscais mais rígidas, o peso das despesas para os municípios, a dificuldade (ou negligência) na arrecadação de impostos locais e as crises econômicas (de 2014/15 e da COVID-19) também amarraram a aplicação do instrumento nas cidades brasileiras, especialmente as menores (Bezerra, 2017; Peres, 2020; Fedozzi; Furtado; Rangel, 2021; Bezerra; Junqueira, 2022; Wampler; Goldfrank, 2022).

Ainda que o desenho institucional apresente seus problemas específicos, como a dificuldade de inovação, as potenciais cooptações e articulação de uma quantidade limitada de recursos em comparação com o movido por agentes-atores privados do espaço urbano ou dos próprios vetores de investimento interescalar promovidos pelo governo federal - como o Programa de Aceleração do Crescimento e o PMCMV, que impactaram diretamente as cidades brasileiras e se sobrepuseram à muitos OPs (Pires, 2011; Fedozzi; Furtado; Rangel, 2018; 2021; Wampler; Goldfrank, 2022) - as questões associadas à vontade política aparentam ter mais peso[137]. A falta de lastro institucional e de incentivo como política pública do OP no Brasil o faz muito dependente da articulação dos prefeitos para sua implementação, e a aparição de outros formatos ou canais de participação – majoritariamente menos intensos – sugaram a população para esses espaços, como audiências públicas, conselhos consultivos e modelos digitais (Lüchmann; Bogo, 2022). Os autores não tratam deste ponto, mas é bem possível que a ascensão dos PDPs – espaços de participação que tratam de toda a cidade e lidam com uma outra escala de investimentos, sendo também institucionalizados – tenham impactado a motivação de gestores e cidadãos em relação ao OP. Por mais que estes sejam instrumentos complementares e não concorrentes, pode-se imaginar que diversas gestões municipais tenham focado seus esforços no primeiro em relação ao segundo, além da própria possibilidade de uma "fadiga participativa".

Por fim, sobre este tópico, Wampler e Goldfrank (2022) trazem dois elementos de análise de grande relevância. Primeiro, os autores argumentam que a capacidade do Estado de implementar o OP chegou em um platô de estagnação. Esta capacidade é variável entre diferentes realidades institucionais e socioespaciais, com países periféricos

[137] "As políticas públicas que atendam aos interesses da maioria, ou que alterem prioridades de atendimento, não podem ser interpretadas apenas como "vontade" política de governantes; porém, sem "vontade" política de governos voltados aos interesses das classes trabalhadoras, nenhuma ação se consubstancia no espaço" (Rodrigues, 2016, p. 49-50).

tendo mais necessidades do que o poder público pode prover em investimentos, enquanto países centrais e/ou do Norte Global têm instituições e infraestrutura consolidadas que não impõem ao OP a necessidade de radicalizar ou fomentar inversão de prioridades[138], mas o Brasil se encontra em posição intermediária. Porém, se antes o fato deste – e outros países da América Latina – ser um país semiperiférico (Souza, 2006) com áreas urbanas que demandam enormes investimentos públicos, mas ao mesmo tempo relativas condições de executá-los, com o tempo e o desenvolvimento do OP as demandas da população e as mudanças do tipo de projeto – acompanhados das dificuldades financeiras – fizeram com que as prefeituras municipais não conseguissem manter o mesmo ritmo e intensidade do instrumento, modificando-o ou interrompendo-o. De qualquer maneira, o resultado foi perda de credibilidade (idem, 2022).

A segunda importante reflexão de Wampler e Goldfrank (2022) gira em torno da ideia de *policy bubble*, em que entidades governamentais investem uma quantidade exacerbada de tempo em uma política ou instrumento específico além de seu potencial (ou valor instrumental). Após analisarem a decadência dos OPs brasileiros, a conclusão é a de que

> O declínio do OP pode então ser visto como uma *policy bubble* em que muitos governos e aliados da sociedade civil foram cativados por seu potencial transformativo, mas se distanciaram do programa logo que ficou progressivamente aparente que o OP produziria uma mudança relativamente pequena. O declínio do OP veio assim que os governos começaram a investir o seu tempo e esforço em outros projetos participativos e políticos. (Wampler; Goldfrank, 2022, p. 102)

Porém, os OPs brasileiros não estão extintos e o momento político pode significar uma boa janela de oportunidade para sua retomada (Bogo; Silva, 2023). Ainda que os dados visualizados no Mapa 6 e no Gráfico 3 demonstrem um incremento frágil em comparação a 2020 e dinâmicas regionais que apontam certa concentração (no Sudeste e nas capitais estaduais), isso – em conjunto de outras fatores citados – sugere que o OP pode voltar ao debate público e à vontade política dos gestores ao longo dos próximos

[138] Há bons contra-argumentos empíricos em relação a esse ponto, visto que demandas de infraestrutura, diminuição de desigualdades e até justiça social/territorial aparecem em casos europeus como Espanha (Baiocchi; Ganuza, 2014), França (Brahimllari, 2022), Polônia (Lesniewska-Napierala; Napierala, 2020; Szczepanska; Zagroba; Pietrzyk, 2021), Portugal (Bogo; Falanga, 2023) e nos Estados Unidos (Su, 2018; Shybalkina, 2021).

anos, mesmo com os resultados recentes das eleições municipais[139]. Dados coletados pelo Censo dos OPs 2024 indicam que a demanda por participação por parte dos cidadãos, a necessidade de maior transparência e o contexto sociopolítico (local ou nacional) são as principais motivações para retomar ou implementar tal programa nos governos locais. Logo, por mais que as condições não sejam as mesmas das décadas de 1990 e 2000, há um contexto favorável para se pensar acerca do relevante papel que o OP pode ter na gestão urbana nacional.

Ademais, isso só é possível entendendo sua história e reprodução espacial, assim como as formas em que foi adaptado e implementado. A pesquisa científica tem fornecido elementos para analisar, classificar e padronizar os desenhos e resultados do OP, ainda que esta seja uma tarefa de dificílimo esforço e sistematização (Bartocci *et al.*, 2022, Ckagnazaroff; Nebot, 2022). Compreender as tipologias e dimensões dos OPs (globalmente) é essencial para analisar e propor as conexões teórico-práticas possíveis desta inovação democrática urbana com o arcabouço conceitual da geografia (e fundamentalmente, desta pesquisa), o que será realizado na seção que segue.

3.2 Caracterizando o orçamento participativo e suas relações com o território, as desigualdades socioespaciais e a justiça espacial/territorial

Entender o orçamento participativo com profundidade passa por explorar e incorporar as diferentes caracterizações já realizadas pela literatura científica, de maneira a permitir a estratégia intelectual da comparação (Snyder, 2001; Scott; Storper, 2014; Sposito, 2016) e os procedimentos científicos da replicabilidade e da falseabilidade (Chalmers, 1993; Quivy; Van Campenhoudt, 2017). Por se tratar de uma política pública que, nos últimos 35 anos, tem recebido diferentes abordagens técnico-políticas e adaptada à contextos socioespaciais dos mais diversos (Smith, 2009; Wampler; McNulty; Touchton, 2021), a sistematização da pesquisa acadêmica em torno do tema é uma dificuldade relevante[140]. Como colocado por Vrydagh (2022, p. 2)

---

[139] Partidos de direita e centro-direita foram os principais vencedores do pleito e demonstraram forte capacidade de articulação (Dias, 2024), com destaque para o Partido Social Democrático (PSD), sendo que historicamente – no caso brasileiro – o OP esteve muito vinculado a partidos de esquerda ou centro-esquerda. No entanto, levantamentos recentes, como os de Lüchmann e Bogo (2022) e o Censo dos OPs 2024, indica que esta relação hoje é pouco presente.

[140] Algo significativo também à metodologia desta tese.

> A maioria dos trabalhos se baseia na abordagem congruente – i.e., uma pesquisa de gabinete baseada na correspondência textual entre as ideias criadas pelos cidadãos e os documentos da política pública -, mas eles tendem a operacionalizar o impacto de maneira dispare, olhando para diferentes resultados das políticas públicas e (em um número limitado de casos) aplicando estratégias trianguladas distintas. Ao revisar a literatura, tem-se a impressão de que cada estudo desenvolve o seu próprio arcabouço metodológico em isolamento de outros trabalhos. Também não é claro como pesquisadores têm medido as correlações textuais, e a falta de transparência não só impede a transferibilidade e a replicabilidade de seus estudos, como também impede a sua capacidade de criar teorias (Mutz, 2008). Como essa agenda de pesquisa [em torno dos OPs] está se movendo em direção à maiores comparações (Ryan, 2019), a ausência de uma padronização metodológica está se tornando problemática.[141]

Dentre tais estudos e proposições, as tipologias estão entre as mais relevantes para compreender o contexto geral do OP e, por consequência, suas particularidades e singularidades. Como argumentado por Souza (2006; 2010a; 2013), desenvolver tipologias é uma maneira de identificar padrões e realizar análises gerais, sendo necessário o cuidado para não as utilizar de maneira estanque. Devem ser bases e não amarras. Afinal, de acordo com o autor, a realidade socioespacial é composta por fenômenos contínuos, e não discretos. Wampler, McNulty e Touchton (2021, p. 43) concordam, ao afirmarem que

> (...) é importante lembrar que tipologias são úteis para propósitos analíticos e nunca se apresentam puramente na prática. Na realidade, programas específicos podem compartilhar características de mais de um tipo e exemplos do mundo real podem se sobrepor. Ainda que nós reconheçamos que alguns programas podem ter características associadas com mais de um tipo, nós classificamos programas de OP baseado nas suas características mais dominantes.[142]

Cronologicamente, uma das mais relevantes tipologias acerca do OP é a desenvolvida por Marquetti (2007), visto que esta capta adequadamente o momento dos gestores, ativistas e pesquisadores em torno do instrumento – em terras latino-americanas, destacando-se o Brasil - no período que engloba as décadas de 1990 e 2000[143]. O autor classifica os OPs em cinco tipos principais, utilizando-se de critérios como a estrutura da participação ao longo de todo o desenho, o modelo decisório e suas nuances (como o nível de independência) e, principalmente a fatia de investimentos

[141] Original em inglês. Tradução do autor.
[142] Original em inglês. Tradução do autor.
[143] O autor deixa claro que sua proposta foi desenvolvida em análise baseada nos OPs brasileiros do período 2001-2004, mas acredita-se que sua aplicação não esteja circunscrita somente à tal período.

municipais direcionados ao programa, compondo três grandes dimensões: a) definição das preferências; b) tomada de decisões; e c) controle.

O resultado são as cinco classes supracitadas, das quais, primeiro, OP consultivos, em que a população deixa evidente as suas preferências e faz proposições aos líderes políticos e técnicos de planejamento, mas não há garantia que os projetos serão implementados – o que Souza (2010a) considera efetivamente como não participação, baseando-se na escala participativa de Arnstein – e, portanto, configuram uma classe própria. O mesmo vale para os OPs comunitários, como chama Marquetti (idem), que são processos decisórios em que a participação não é aberta a todos os cidadãos, sendo restrita a ONGs ou líderes comunitários.

Os outros três tipos delimitados por Marquetti (2007) são os que as dimensões supracitadas estão plenamente presentes e a população tem tomada de decisão vinculativa, além da participação direta. Porém, a divisão se dá pelos valores investidos e a complexidade dos projetos e do arcabouço institucional resultantes. A primeira classe dentre as três são os OPs de baixa intensidade[144], em que o limite de orçamento disponível vai até 20% dos investimentos municipais, com uma estrutura mais enxuta; a segunda envolve os casos de média intensidade, que fornecem de 20% a 80% dos investimentos municipais ao OP, têm um desenho mais consolidado e, normalmente, regras para a distribuição dos recursos; por fim, as experiências de alta intensidade são as que mais de 80% dos investimentos são deliberados pelo OP, além de estes apresentarem regras, controle e instituições mais bem elaboradas. De acordo com o autor, em uma escala contínua, os casos consultivos são os que apresentam menor grau de influência da sociedade civil, enquanto os OPs de alta intensidade são os de mais elevada. É perceptível a partir desta tipologia, portanto, que havia alto grau de experimentação e ousadia por parte do instrumento na realidade brasileira até o seu momento de auge (2004), que entra em acordo com o debate realizado na seção anterior.

Propostas posteriores surgiram a partir de uma visada global do OP, já na transição entre suas terceira e quarta etapas de mobilidade pelo mundo, destacando-se Sintomer *et al.* (2012) e Cabannes e Lipietz (2015; 2017). Considerando o processo de adoção e adaptação dos OPs que já se fazia presente em todos os continentes na época, os primeiros autores propuseram uma classificação baseada em tipos ideais weberianos, ou seja, uma

[144] Sobre a questão da terminologia "intensidade" para classificar processos participativos, ver a nota 82.

tipologia com seis classes "modelo", da qual os casos reais podem se encaixar intermediariamente entre os extremos, o que os próprios autores pontuam ao afirmaram que "as experiências reais nunca correspondem completamente a estes modelos idealizados, embora o último possa ser utilizado como orientação para introduzir novos tipos de orçamento participativo, ou para fazer progredir os processos existentes nos sítios em que são considerados adequados" (Sintomer *et al.*, 2012, p. 11).

Logo, a orientação proposta é dada pelas classes que seguem[145]: a) *adaptação de Porto Alegre*, em que está presente forte participação da sociedade civil em conjunto com desenho institucional inspirado no modelo original, sendo que é "onde o orçamento participativo assenta na participação individual dos cidadãos e, tal como o tipo ideal, também inclui critérios de distribuição para promover a justiça social." (idem, 2012, p. 100). De acordo com os autores, tal modelo foi visto principalmente na América Latina, mas com casos – menos intensos – também em Europa e Ásia; b) *participação de proximidade*, em que há uma escolha seletiva de projetos ou políticas advindos dos cidadãos por conta dos desenhos institucionais, sendo estes mais difundidos na Europa e, de maneira mista, também em outros continentes. A menor tomada de decisão partindo da sociedade civil desorganizada leva aos autores a apontarem que há baixo nível de envolvimento e mobilização tanto da classe política quanto dos trabalhadores; c) *consulta das finanças públicas*, em que o OP se associa à racionalização administrativa e a gestão com maior eficácia, buscando uma maior legitimidade, vinculada às ideias do *new public management*. Apesar da alta eficiência e celeridade, a participação tende a ser baixa (e em modelo de consulta) e a inversão de prioridades nula, sendo que tal modelo teve maior aceitação em países do norte europeu, destacando-se a Alemanha; d) *participação de atores diversificados*, em que ONGs, empresas privadas e a sociedade civil têm pesos similares na tomada de decisão, tendo uma associação mais direta com a ideia de governança (Cardoso, 2022), discutida anteriormente. Mais forte em leste europeu, Reino Unido e África, esse modelo é de fácil implementação (em todos os níveis), mas concede aos agentes-atores privados do espaço urbano um grande poder de escolha; e) *orçamento participativo comunitário*, vinculada a realidades socioespaciais e político-institucionais em que governos locais tem pouca força (ou recursos) em comparação com ONGs ou movimentos socioterritoriais, sendo que a etapa de implementação dos projetos recebe

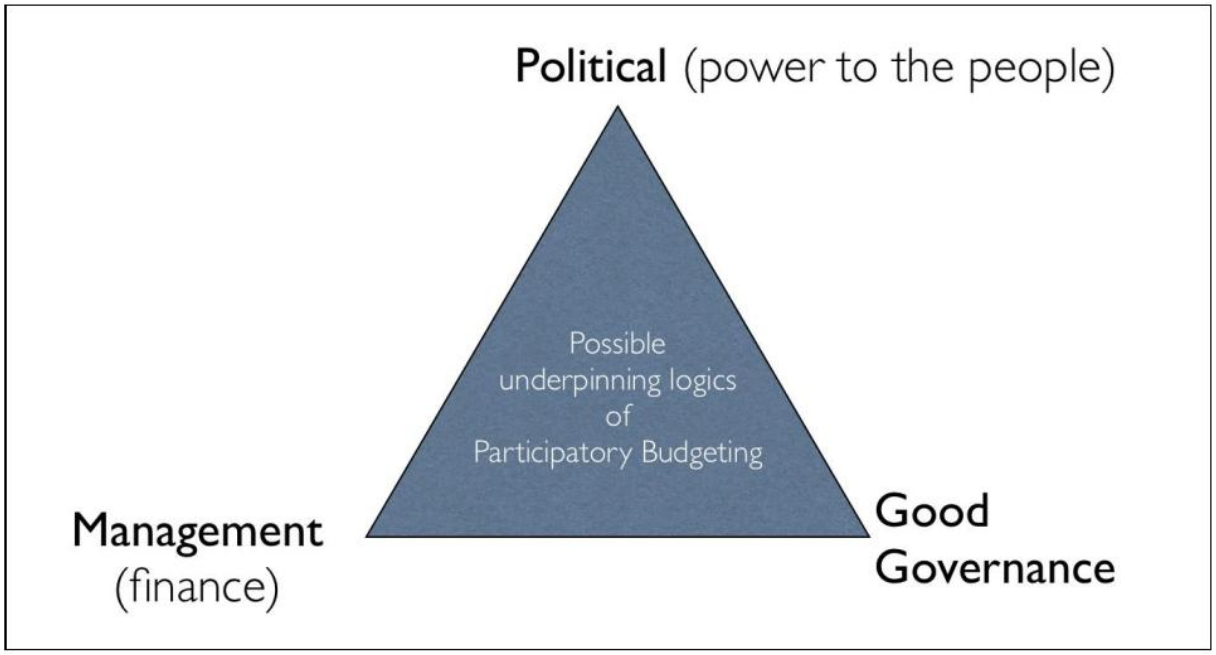
[145] Um quadro sintético das classes pode ser observado na página 16 da obra.

mais enfoque e deliberação, estando mais presente no Reino Unido, América Anglo-Saxônica e também no Sul Global, apresentando dificuldades de planejamento e gestão globais para o governo local; e f) *participação de grupos organizados*[146], em que processos de participação (normalmente assimétricos) já consolidadas ao longo do século XXI são impulsionadas majoritariamente por agências transnacionais, baseando-se mais no consenso do que no conflito e excluindo populações periféricas, não havendo necessariamente uma área do globo em que está mais presente.

Acompanhando o período histórico de análise em torno do OP, Cabannes e Lipietz (2015; 2017) fornecem uma tipologia centrada em forma de triângulo (Figura 7), logo, três classes "extremas" que estão articuladas entre si e que, de certa maneira, conversam com a delimitação de tipos ideais dos autores apresentados anteriormente. Trata-se de lógicas possíveis associadas à interpretação e aplicação do OP, como descrito no centro da ilustração). A primeira classe apresentada pelos autores supracitados é a *gestão/tecnocrática* (*management [finance]*), em que os OPs são interpretados enquanto ferramentas para manejar recursos públicos escassos e a entrega de serviços. Nessa perspectiva, o OP é visto como técnica, funcional para resolução de problemas. O segundo tipo delimitado é o de *boa governança* (*good governance*), em que o governo tende a ter mais controle do processo e o implementa com o objetivo de fortalecer a relação entre cidadãos e o poder público, mas sem uma perspectiva transformadora ou de inversão de prioridades. Por fim, o último tipo é o OP efetivamente *político* (*political [power to the people]*), criado para radicalizar a democracia e fomentar uma participação em contraposição à democracia elitista, sendo que a tomada de decisão da parte dos cidadãos é o foco central. Cabe ressaltar o que é trazido pelos próprios autores, de que "(...) essas lógicas não são mutuamente exclusivas. De fato elas podem, e o fazem, coexistir dentro das próprias municipalidades – e podem levar a tensões internas. Ademais, essas lógicas tendem a mudar ao longo do tempo."[147] (Cabannes; Lipietz, 2015, p. 11).

[146] Em outra publicação com parte dos autores (Sintomer; Herzberg; Röcke, 2012), estes chamam esse tipo de OP de "neocorporativista".
[147] Original em inglês. Tradução do autor.

Figura 7 – O triângulo de classificação dos fundamentos de implementação do OP



Fonte: Cabannes e Lipietz (2015, p. 11)

Já com mais de 35 anos de implementação e mobilidade dos orçamentos participativos, outras classificações e análises vieram a surgir. A pesquisa ampla de Wampler, McNulty e Touchton (2021) também fornece uma tipologia para os OPs, argumentando que, após a sua mobilidade pelo globo, a grande maioria das experiências se encaixa em um dos seis tipos propostos, permitindo a avaliar a "grande diversidade de processos institucionais, expectativas e resultados"[148] (p. 23). Resumidamente, as classes elaboradas pelos autores advêm da forma em que estes foram adotados pelos governos locais – de maneira normativa, mimética ou coercitiva, o que já foi apresentado anteriormente – em conjunto de uma avaliação de como os quatro princípios fundamentais do OP se manifestam, dos quais voto e voz (dos cidadãos), inclusão social, justiça social, e controle (*vote*, *voice*, *social inclusion*, *social justice*, e *oversight*, no original). Mais especificamente, a partir desses, a avaliação se dá acerca do engajamento da população, do processo de tomada de decisão, da alocação de recursos, do grau de controle local dos recursos e dos agentes-atores por trás da adoção. Trata-se, portanto, de uma análise de cunho majoritariamente qualitativo, ainda com certos lastros quantitativos.

[148] Original em inglês. Tradução do autor.

A tipologia desenvolvida em consequência – e que perpassa todo o livro – gerou as seguintes classes: a) democracia empoderada e redistribuição; b) aprofundamento da democracia por via da mobilização comunitária; c) mandatório via governo nacional; d) OPs digitais; e) desenvolvimento social e *accountability*; e f) governança eficiente.

A primeira classe diz respeito ao modelo original de OP, orientado para as necessidades políticas e materiais da população periférica e de baixa renda, de perspectiva radical, com mais investimentos e abertura geral para a participação individual, tendo os casos de alto impacto territorial no Brasil (como Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife) entre seus exemplos. A segunda trata de OPs diretamente inspirados pelos principais casos brasileiros e com votação aberta, decisões normalmente vinculantes e desenhos institucionais inclusivos, mas com menor investimento e ausência de regras profundas de justiça social como o tipo "a", sendo que cidades como New York, Córdoba e Sevilla são exemplos relevantes. O terceiro tipo é mais objetivo e diz respeito aos OPs implementados por via de leis nacionais, em geral de baixo investimento e com certa orientação técnica por parte dos governos, majoritariamente resultado de adoção mimética, tendo países como Peru, República Dominicana, Polônia, Coreia do Sul e Indonésia entre seus casos. A quarta classe, também significativamente objetiva, gira em torno da recente onda de OPs digitais, que permitem participação em maiores números e de maior eficiência, mas diminui a qualidade da deliberação e da interação entre cidadãos, tendo as cidades de Paris, Madrid e Barcelona como expoentes. O quinto tipo gira em torno de casos normalmente implementados por agências transnacionais e que buscam transparência e desenvolvimento humano a partir de políticas específicas apontadas via consenso, geralmente com cunho coercivo, e que se manifestam em países como El Salvador, Moçambique e Quênia. Por fim, a última classe se associa aos OPs de cunho mais técnico e baseados na racionalização dos investimentos públicos, em que eficiência e transparência são motes das "boas práticas", tendo base em geral consultiva, estando mais presentes na Alemanha e na Polônia. Os autores resumem as características de sua tipologia de maneira tabelada, sendo adaptada no Quadro 2, abaixo.

Quadro 2 - Tipologia dos programas de OP pelo mundo

Tipo de OP	**Participação**	**Tomada de decisão**	**Critério para alocação de recursos**	**Controle local dos recursos**	**Motivação da adoção**
Democracia empoderada e redistributiva	Aberta a todos; subdistritos localizam a participação	Votos secretos; decisões vinculativas	Comunidades pobres recebem mais financiamento	Moderado a alto	Normativa, guiada pelo município
Aprofundamento da democracia por via de mobilização comunitária	Aberta a todos; subdistritos localizam a participação	Métodos mistos de votação; processos vinculativos e consultivos	Sem regras gerais fixadas; suporte geral por justiça social	Moderado a limitado	Normativo, guiada por municípios e abaixo
Mandatório por governo nacional	Sem regras fixadas; depende do interesse de gestores locais	Variada; depende do interesse de gestores locais	Sem regras fixadas	Sem financiamento direcionado	Mimético e coercivo, guiada pelo país
OP digital	Online	Online; frequentemente foca em um menu pré-selecionado	Sem regras fixadas	Moderado a alto	Normativo e mimético; guiada pelo município
Desenvolvimento social e transparência	Frequentemente convidados	Baseado em consenso	n/a	Mínimo	Coercivo e mimético; guiada por atores inter e nacionais
Governança eficiente	Sem regras fixadas; depende do interesse de gestores locais	Limitado; processos consultivos	n/a	Moderado a alto	Mimético, governos tecnocrá-ticos buscando eficiência

Fonte: Wampler, McNulty e Touchton (2021, p. 46). Adaptado pelo autor.

Naturalmente, as três propostas apresentadas não cobrem a totalidade das tipologias discutidas e elaboradas pela academia, especialmente dado o crescimento paralelo do OP pelo mundo e, por consequência, do número de pesquisas e estudiosos acerca do mesmo (Bartocci *et al.*, 2022). O desenvolvimento e redefinição das dimensões para estudo do OP são debatidos com frequência e trazem novos achados à mesa, o que pode ser visto em trabalhos como os de Baiocchi e Ganuza (2014), Maeroe *et al*. (2020), Lehtonen (2021), Mattei, Santolamazza e Grandis (2022) e Abbott, McKiernan e McNulty (2023).

Dentre as diversas dimensões apresentadas por diferentes autores para o estudo e interpretação dos OPs – e de outras inovações democráticas ou processos participativos de gestão e planejamento urbanos -, algumas se destacam historicamente tanto pela proeminência nas análises quanto na capacidade explicativa. Dentre esses, podem se citar

quatro, dos quais: a tradição associativa da sociedade civil que participa e constrói o instrumento[149] (Avritzer, 2003, 2008, 2017; Borba; Dias Filho, 2007; Neves, 2008); a inserção e atuação dos técnicos de urbanismo/gestão/planejamento urbano (Pereira, 2015; Shybalkina, 2021; Pradana, 2022; Callaghan; Horne, 2023; Schmäing, 2023); a vontade política dos gestores públicos e das lideranças partidárias (Wampler, 2003; Borba; Lüchmann, 2007; Romão, 2010; Massey, 2011; Silva, 2015b; Dias *et al.*, 2018; Gherghina; Tap; Soare, 2022; Ahn *et al.*, 2023); e o desenho institucional dos processos (Cabannes, 2007; 2015; Cabannes; Lipietz, 2015; 2017; Wampler; McNulty; Touchton, 2021; Mattei; Santolamazza; Grandis, 2022; Wampler; Goldfrank, 2022). Os três primeiros irão aparecer ao longo dos debates realizados na tese, especialmente na análise das cidades que recebem enfoque no segundo bloco de investigação (descrito na Metodologia, capítulo que segue), mas é necessário um breve aprofundamento teórico-conceitual acerca do desenho institucional, dada a sua relevância na relação com o território e o espaço urbano.

Resumidamente, o desenho institucional se refere às regras delimitadas pelos agentes-atores envolvidos que compõem todo o fluxo de execução de um processo participativo (nesse caso, o OP), indo desde a formulação das normas e princípios básicos até a implementação dos projetos, sua publicidade pela entidade governamental e o controle da parte dos cidadãos (Lüchmann, 2002; 2007; 2014; Wampler, 2003; Montambeault, 2019; Wampler; McNulty; Touchton, 2021; Mattei; Santolamazza; Grandis, 2022; No; Hsueh, 2022). Como debatido pelos autores e por Souza (2006; 2010a), é relevante compreender como o processo foi desenhado, por quem, para quem e com quais objetivos, incluindo como a delimitação de divisão em unidades de planejamento locais – para investimentos, realização de reuniões e assembleias, eleição de representantes (delegados e/ou conselheiros) – foi desenvolvida, se com participação da sociedade civil ou não. Compreender esta dimensão em detalhe é relevante porque, destarte a relevância das outras citadas anteriormente, é o desenho institucional que molda os resultados que serão originados pelo OP. Mesmo com uma sociedade civil ativa e organizada, técnicos engajados e um poder executivo positivamente influente, um programa com *design* pouco inovativo, rígido ou mal delimitado pode tornar toda a experiência frágil.

[149] A importância do associativismo para a adoção e a própria qualidade dos OPs recebe diversos questionamentos da literatura científica. Para aprofundamento, ver Romão (2010) e Fedozzi, Ramos e Gonçalves (2020).

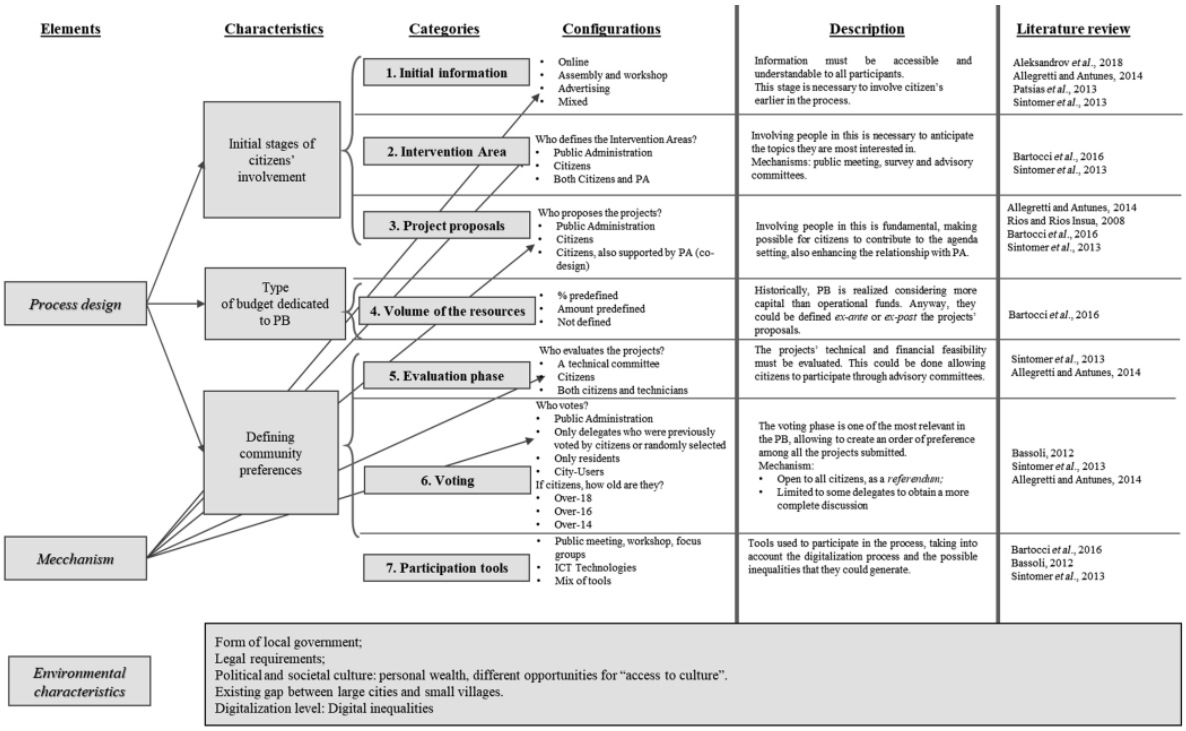
A força do desenho institucional também deve ser considerada (Mayka, 2019), ao passo que a robustez do processo – normalmente também obtida com o tempo – influencia em sua credibilidade e, por exemplo, no grau de eficiência na implementação dos projetos, um dos mais importantes índices para avaliar a qualidade e intensidade de um programa (Pires, 2011; Allegretti; Dias; Antunes, 2016; Montambeault, 2019). A transparência do *design* é também altamente relevante, visto que independentemente da complexidade do processo – como os critérios para distribuição dos recursos em Porto Alegre ou Belo Horizonte, por exemplo – as regras devem ficar claras para os *stakeholders*, especialmente os cidadãos não organizados (destacando-se os periféricos, que tendem a apresentar menor grau de escolaridade), visto as nuances que os ciclos orçamentários apresentam no Brasil, especificamente (Souza, 2000b; 2004; Peres, 2020; Azevedo *et al.*, 2022).

Destarte o funcionamento geral do OPs, como já apresentado anteriormente em que o modelo original foi utilizado como base, diversos desenhos são definidos de acordo com os agentes-atores que os elaboram e quais são os seus resultados esperados. Até aqui, tem-se reforçado como as instituições são partes integrantes da produção do espaço urbano, e são, dialeticamente, produtos e produtoras deste, e é na dimensão do desenho institucional que isso se torna mais evidente para o OP. As diferenças são muito significativas dentre modelos digitais (como os europeus), os implementados e elaborados juntos de ONGs (fortes em Canadá, Estados Unidos e África Subsaariana) e os de radicalização democrática com maior peso de encontros presenciais (América Latina, principalmente), por exemplo (Sintomer *et al.*, 2012; Dias *et al.*, 2021; Wampler; McNulty; Touchton, 2021).

Quando executado enquanto política pública, não só os modelos aplicados nas escalas de governo mudam, mas o próprio desenho da implementação e as estratégias territoriais são variadas entre países, como se pode observar nas discrepâncias existentes entre os casos relevantes de Polônia, Peru, Indonésia e Coreia do Sul (Lesniewska-Napierala; Napierala, 2020; Szczepańska; Zagroba; Pietrzyk, 2021; Martela; Janik; Mróz, 2023; McNulty, 2014; 2018; Abbott; McKiernan; McNulty, 2023; Pradana, 2022; Jung, 2021; Park; Yoon; Cho, 2022). Há de se considerar também a própria flexibilidade e as mudanças que ocorrem nos desenhos institucionais do OP, sendo que estas podem ocorrer tanto para fortalecer e instigar a participação nos processos como enquanto resultado de suas instabilidades ou fragilidades (Marquetti, 2007; Alves; Allegretti, 2012). Uma

representação qualiquantitativa e ampla para análise do desenho institucional pode ser vista na Figura 8, abaixo.

Figura 8 – Esquema de análise e interpretação de desenhos institucionais de OP



Fonte: Mattei, Santolamazza e Grandis (2022, p. 299)[150]

O debate em torno do desenho institucional, aqui realizado, busca apresentar a relação desta dimensão do OP com o território e, por consequência, a importância de sua compreensão enquanto instrumento de gestão urbana da qual o *impacto territorial*[151] é conceito relevante para sua análise (Bogo, 2023). Entende-se aqui o território enquanto as relações de poder manifestadas sobre um substrato espacial referencial, sendo um conceito mais específico que o de espaço-tempo[152], ainda que composto por diferentes escalas e temporalidades e conceitos-processos auxiliares, como territorialidade, territorialização e território-rede (Raffestin, 1993; Haesbaert, 2002; 2016; Sack, 2011; Souza, 2000c; 2013).

[150] Dada a complexidade e a robustez do produto gráfico elaborado pelos autores, optou-se por mantê-lo no idioma original.
[151] A descrição do marco teórico por trás desse conceito e sua operacionalização estará no capítulo seguinte.
[152] Sob suas diferentes concepções, como as de Lefebvre (1991; 2011), Harvey (1994; 2008), Massey (2008) ou Santos (2006; 2008).

Assim como as outras categorias fundamentais da Geografia (espaço, lugar, rede e região, potencialmente também a escala) e o próprio conceito de democracia, o território é polissêmico, passando por mudanças de interpretação ao longo do tempo e aplicações diversas paralelas (Castro; Gomes; Corrêa, 2000; Souza, 2006; 2013; Feijó, 2017). Por origem da escola alemã – principalmente Ratzel (1990) – o território esteve tradicionalmente associado às divisas e limites dos grandes Estados-nacionais, circunscritos ao poder heterônomo promovido por estas mesmas entidades, também com forte componente simbólico (Haesbaert, 2002; Fernandes, 2009; Gottmann, 2012). A terminologia segue em uso até a contemporaneidade, mas o conceito ganhou novas abordagens e complexidade especialmente a partir da década de 1970.

Dentre essas, especificamente na Geografia brasileira, podem se citar as discutidas por Santos (2017, 2020) e Lima (2016, 2020). O primeiro aborda o território sob diferentes vertentes, das quais a sua interpretação enquanto o espaço para a gestão e o planejamento – dada a maior aproximação deste ao cidadão e ao poder local, em comparação com um espaço geográfico amplo e estruturalista – e a concepção de "território usado" (Santos; Souza; Silveira, 1998), em que há predominância do cotidiano, das práticas, da sociabilidade e do conhecimento tácito, estando associado ao lugar[153]. Ao tratar do papel das instituições, afirmava que a cidadania se dá no território e uma nova gestão implica em uma nova cidadania. Já o segundo autor, por sua vez, apresenta abordagem fenomenológica ao território – inspirado pelo arcabouço teórico-conceitual do geógrafo sino-americano Yi-Fu Tuan – que seria condicionado por cinco elementos básicos (limite, controle, sujeito, autonomia e consciência) e que dão grande peso ao sujeito e sua relação com princípios éticos.

Essas abordagens são relevantes e seguirão sendo referenciadas ao longo do trabalho. No entanto, o lastro conceitual aqui utilizado advém das proposições do filósofo e sociólogo francês Michel Foucault, que dentre as suas diversas contribuições pós-estruturalistas, forneceu relevantes ferramentas para a compreensão e análise do poder enquanto argamassa das relações sociais (Stoppino, 1997; Han, 2019), ao passo de influenciar Raffestin (1993, p. 17) a afirmar que "Uma verdadeira Geografia só pode ser uma geografia do poder ou dos poderes".

---

[153] Esta se trata de uma caracterização *grosso modo* do conceito. Ao longo da obra de Milton Santos, o "território usado" foi tratado de formas diversas e seu aprofundamento não cabe aqui. Para detalhes, ver Santos, Souza e Silveira (1998) e Santos (2006).

Em consequência, o conceito de território (já parcialmente associada à ideia de poder, mas unicamente estatal) é ressignificado ao par que, ao interpretar o poder como determinante e determinado por relações sociais e o espaço geográfico enquanto inerentemente social, a espacialização do poder é múltipla, complexa e não se restringe unicamente às instituições[154], logo compondo um mosaico de territórios multifacetados (Raffestin, 1993; Souza, 2013). Como mostram os autores, assumindo que todas as interações sociais são compostas por desequilíbrio de forças e logo, relações de poder, então o mesmo vale para o espaço, composto por territórios que se sobrepõem e repelem espaço-temporalmente e se manifestam nas mais variadas escalas (da global aos nano e microterritórios). De maneira sintética

> [o] território é o produto de uma relação desigual de forças, envolvendo o domínio ou controle político-econômico do espaço e sua apropriação simbólica, ora conjugados e mutuamente reforçados, ora desconectados e contraditoriamente articulados. (Haesbaert, 2002, p. 121)

A relevância de se analisar o espaço urbano pela ótica do poder (logo, a partir do território) se fundamenta na perspectiva de que as cidades (especialmente as capitalistas) são espaços de conflito, repletas de agentes-atores com interesses diversos e com diferenças e desigualdades (Harvey, 1996; Souza, 2010a; Ferreira, 2021; Santos Júnior, 2021a). Estas características, portanto, estão na base das diferentes hierarquias de poder que ocorrem entre as instituições e os sujeitos. Como aborda Raffestin (1993), a capacidade de exercer o poder territorial da parte das instituições (sejam elas públicas ou privadas, incluindo as instâncias estatais) é muito superior e se dá por diferentes estratégias, como econômica, pelo uso da força, da normatividade ou até da linguagem, e são essenciais para entender as disputas territoriais entre agentes-atores heterônomos e os representantes de organizações contra hegemônicas, por exemplo. A importância dos sujeitos nessa dinâmica é ressaltada por Sposito e Silva (2021, p. 183 & 188), que apontam que

> O território, para além da dimensão de poder, coloca-se como a base material e simbólica, sobre o qual os grupos constituem sua identidade. O território, portanto, ao ser composto por símbolos e signos, caracteriza-se como a base material e identitária de cada grupo social. Para Haesbaert (2006), a emergência do espaço enquanto território ocorre através da apropriação dos sujeitos. Apropriação esta que se manifesta através da política, economia, das relações

[154] "O Estado, mesmo sendo a mais acabada e a mais incômoda das formas políticas, não é a única" (Raffestin, 1993, p. 28). Para um debate conceitual profundo do poder, indica-se o capítulo 3 da mesma obra.

> sociais, culturais e das representações espaciais que imprimem usos, formas e significações aos territórios. São as relações e as representações espaciais que constroem os laços de pertencimento entre os sujeitos e os territórios.
>
> (...)
>
> O sujeito, quando enfocado em relação ao território, deve ser focalizado por meio das relações de poder e, mais amplamente, relações sociais (classes), que condicionam sua mobilidade e acessibilidade (possibilidades de se mover no espaço). Aqui temos a articulação entre as escalas local, regional e nacional.

Outro processo significativo que faz parte das correlações que compõem os territórios – e como se manifestam espacialmente, em manchas, retículos e redes, estas especialmente inseparáveis do conceito (Haesbaert, 2002) – são as territorialidades. Sack (2011, p. 76) as define como "(...) a tentativa, por indivíduo ou grupo, de afetar, influenciar, ou controlar pessoas, fenômenos e relações, ao delimitar e assegurar seu controle sobre certa área geográfica". Logo, a atuação dos agentes-atores do espaço urbano envolve diretamente as territorialidades. Portanto, concordando com as afirmações de Lefebvre (1991; 2003; 2011; 2015) e Raffestin (1993)[155] acerca da centralidade da dimensão política para o espaço e o território, argumenta-se adiante que há uma posição relevante do OP em tal dinâmica, nas cidades em que é implementado. Seja como inovação de gestão urbana voltada à radicalização democrática, seja como ferramenta de racionalização administrativa, a tomada de decisão política e a deliberação são centrais, pondo o território entre as condições fundamentais do programa.

Ademais, como argumentado por Souza (2000a; 2000b; 2004; 2006; 2010), as características de modelo e desenho do OP fazem o território – ou seja, as relações de poder - ter ainda mais centralidade em sua análise. Uma consequência direta disso é que o conceito aparece – ainda que não necessariamente sob tal abordagem conceitual – em estudos sobre o OP que vão além do autor supracitado (e não conduzidos por geógrafos), como os de Cabannes (2007; 2015; 2020; 2021), Marquetti (2007; 2008), Pires (2011) e Porto e Rena (2024). É a partir desses fundamentos da literatura que se optou pelo termo *impacto territorial*, a ser detalhado adiante.

Há uma conexão direta entre desenho institucional e o território. E, potencialmente, o principal fundamento para se estudar o OP sobre a perspectiva territorial (Bogo, 2022), especialmente nos casos brasileiros, é o princípio de *inversão de*

[155] "O território é o espaço político por excelência, o campo de ação dos trunfos". (idem, 1993, p. 60)

prioridades. Esta ideia – já introduzida anteriormente – não é exclusividade do OP[156], apesar de ser o instrumento de gestão urbana mais direcionado à tal objetivo (Cabannes, 2007; 2021; Marquetti, 2007; 2008). Em termos gerais, há uma associação direta entre a inversão de prioridades e a radicalização da democracia, que segundo Ferreira (2021, p. 174) "significa dar voz e visibilidade àqueles nunca tiveram chance de se manifestar, de falar sobre seus desejos e sonhos; significa trabalhar para a produção do espaço com justiça social."

Os fundamentos para tais demandas advêm do que é colocado por Santos (2013; 2017), de que a crise urbana que marca a América Latina e o Brasil é composta por elementos centrais como a disparidade de renda, o "amontoamento" de porções da população e, mais importantemente, a inacessibilidade a serviços nas periferias. Em outro trabalho, argumenta que "O território continua a ser usado como palco de ações isoladas e no interesse conflitante de atores isolados" (Santos, 2020, p. 134), afirmando que não há efetivação da inversão dos investimentos e recursos públicos por ausência de interesse, ou seja, a vontade política. Objetivamente, Rolnik (2003, p. 17) analisa que

> A estratégia de exclusão se dá também no âmbito da gestão e dos processos decisórios. O fato de as elites governarem historicamente para si mesmas, ao mesmo tempo abrindo espaços de extralegalidade negociada como resposta à pressão dos mais pobres, mostra que a democratização da gestão urbana não é só uma questão de bandeira política, mas a única possibilidade de inversão desta equação. Abrir o processo de tomada de decisões sobre o investimento e o controle do território urbano é um pressuposto para construirmos uma política urbana que inclua a totalidade dos atores sociais. As instâncias e formas de participação popular no planejamento da cidade são instrumentos que agem nesse sentido, abrindo espaços reais de interlocução, para que os setores populares possam efetivamente interferir na construção de um projeto de cidade. Nesse ponto é fundamental e insubstituível a participação popular organizada, produzindo uma interface real - e não simulada - com o poder público. Os planos urbanísticos, os projetos urbanos e a regulação precisam ser congruentes com a gestão da cidade, não se pode inventar um plano, um projeto de cidade cheio de qualidades, absolutamente descolado da capacidade de organização e possibilidades reais de implementação e controle dessa política.

Identificar este elemento associado especificamente ao OP vai além somente do robusto debate teórico proposto por pesquisadores a partir da prática (Cabannes, 2007; 2021; Allegretti, 2014; Baiocchi; Ganuza, 2014; Wampler; McNulty; Touchton, 2021; Wampler; Goldfrank, 2022), mas também advindo da empiria, com estudos de caso ou

[156] Por exemplo, a prefeitura de São Paulo tem trabalhado com a redistribuição equitativa do orçamento a partir de um programa de gestão urbana específico (Fundação Tide Setúbal; Rede Nossa São Paulo, 2020), além do dito "Orçamento Cidadão", um modelo de OP híbrido.

amplas investigações, de matriz qualitativa ou quantitativa. Os resultados obtidos pela literatura científica indicam que o maior impacto causado pelo instrumento é observado no próprio Brasil, em que pesquisas apontaram – a partir de diferentes metodologias – que cidades brasileiras que implementaram o OP tiveram maiores avanços em melhorar a qualidade de vida e o acesso à serviços e infraestrutura dos grupos sociais periferizados (Wampler, 2003; BID, 2005; Cabannes, 2007; 2015; 2021; Marquetti; Campos; Pires, 2008; Boulding; Wampler, 2010; Pires, 2011; Gonçalves, 2014; Carlos, 2015; Wampler; Touchton, 2018; Touchton; Wampler; Peixoto, 2020; Wampler; Goldfrank, 2022).

Porém, sumarizando os achados de tal grupo de autores, estes também apontam que os resultados em geral são considerados mistos, com diversos casos de baixo ou até nulo impacto, o que por si só pode ter repercussões negativos para o OP em si, visto que afeta a credibilidade e a percepção dos cidadãos para com este. Observaram também que alguns critérios são essenciais para a experiência ser significativa: no mínimo dois ciclos eleitorais completos de implementação, regras bem definidas para inversão de prioridades[157], alocação relevante de investimentos e alto controle do processo da parte dos cidadãos. Como apontam Fedozzi, Furtado e Rangel (2021), poucos processos aplicados recentemente se encaixariam nestes critérios e o Brasil não pode mais ser considerado "exemplar" no que tange o OP.

Em outros países, ainda que a ferramenta tenha tido ampla mobilidade global, os impactos em termos de inversão de prioridades são reduzidos e, naturalmente, apresentam variação espacial. Na América Latina, porém, há mais evidências que apontam para resultados positivos, o que é percebido a partir de estudos de caso em Argentina, Equador, Colômbia, México e Peru, para citar os mais relevantes (Cabannes, 2007; 2015; 2020; Montecinos, 2014; Toscano; Vaira, 2018; Echeverri-Pineda; Morale, 2021; Pagani, 2021; Wampler; McNulty; Touchton, 2021). O caso com mais estudos sistemáticos é o peruano, dada a implementação a 20 anos do OP enquanto política pública no país, mas os resultados muito reduzidos vinham trazendo questionamentos acerca das limitações do seu modelo mandatório (McNulty, 2014; 2018; Jaramillo; Wright, 2015; idem, 2021). No entanto, o trabalho profundo de coleta e análise de dados recentemente publicado por Abbott, McKiernan e McNulty (2023) aponta que existem significativos casos de inversão

[157] Os trabalhos de Hong e Cho (2018) e No e Hsueh (2022) apontam para como inversão e redistribuição são passíveis de serem atingidas sem regras específicas para tal, mas o conjunto de pesquisas citados no parágrafo deixa claro que a existência de regras tem resultados melhores do que quando não há. Ademais, a metodologia de ambos os artigos também apresenta algumas limitações.

ocorrendo amplamente a partir dos OPs no país – ainda que de maneira limitada – e que a existência de uma política pública que promove o instrumento de forma obrigatória é melhor do que não o implementar ao todo.

No resto do mundo, evidências robustas de inversão de prioridades (mesmo que reduzidas) são observadas em casos pontuais, fenômeno que se relaciona com a desidratação sofrida pelo OP em sua adaptação global (Baiocchi; Ganuza, 2014; Allegretti; Copello, 2018). Exemplos são encontrados em Estados Unidos e Canadá (Shybalkina, 2021; Wampler; McNulty; Touchton, 2021; Su, 2022), na Europa (Sintomer *et al.*, 2012; Cabannes, 2015; Cabannes; Lipietz, 2015; 2017; Francés; Carratalá; Ganuza, 2018), Ásia (idem, 2015; idem, 2021; No; Hsueh, 2022; Park; Yoon; Cho, 2022; Pradani, 2022) e África (idem, 2015; idem, 2015; 2017; idem, 2021). Tanto no que diz respeito à implementação enquanto políticas públicas e a necessidade de um desenho institucional robusto, as pesquisas acima apontam potencial, mas uma janela de investigação científica ainda a ser explorada, como no caso brasileiro.

Logo, acredita-se que esse debate apresenta dois elementos: que o núcleo fundamentalmente territorial da inversão de prioridades e do próprio OP (Souza, 2000b; 2006; Cabannes, 2007; 2021; Wetoszka, 2020; 2022a; 2022b; Fedozzi; Furtado; Rangel, 2021; Bogo, 2022; Ahn *et al*., 2023; Porto; Rena, 2024) faz desse tópico o central para interpretar o orçamento participativo como instrumento de gestão urbana; e que a dificuldade da sistematização e da comparação entre políticas públicas, como eficácia, eficiência, sucesso ou qualidade (Pires, 2011; Romão; Martelli, 2013; Cabannes; Lipietz, 2017; Adamczyk *et al.*, 2024), torna utilizar tais parâmetros de maneira exclusiva para avaliar o OP um possível deslize. Isso porque existem aspectos da análise de políticas públicas e instrumentos de planejamento urbano, especialmente considerando as dinâmicas territoriais aqui tratadas, que vão além somente da quantificação ou das abordagens técnicas. É por isso que argumentos ético-políticos são agregados, e o debate da justiça[158] – neste caso, a justiça redistributiva – se associa diretamente ao objeto deste trabalho, já em sua origem.

A justiça redistributiva tem vínculo com o discutido até aqui. Em termos gerais, pode ser caracterizada como a ideia de que a produção de riqueza e o acesso à serviços e infraestrutura são distribuídos de maneira desigual (seja por intenção, seja pela natureza

[158] Não se pretende aqui um aprofundamento acerca da categoria "justiça". Para tal, indica-se Abbagnano (2007, p. 593-596) e Van Den Brule (2020).

das relações de mercado que compõem a cidade capitalista) no espaço, onerando as populações periféricas[159]. Em consequência, cabe ao poder público, principalmente a partir de instrumentos de gestão e planejamento participativos, investir os recursos em direção às áreas mais necessitadas, em busca da equidade, o que pode ter grandes impactos na produção do espaço urbano (Rolnik, 2003; Scott; Storper, 2014; Carlos, 2015; Cabannes, 2021; Wampler; McNulty; Touchton, 2021; No; Hsueh, 2022; Ahn *et al.*, 2023).

O prefixo "re" implica que a distribuição já ocorre, mas esta é injusta e direcionada em desacordo com as necessidades da população (e especialmente, de partes específicas dela), o que é corroborado pelas obras que apontam as contradições, relações de poder e interesses associados à cidade capitalista, destacando-se a América Latina (Souza, 2010a; Rolnik, 2011; 2015; Maricato, 2015; Santos, 2017; 2020). Ademais, há vínculo desta noção com a de justiça social, que se tornou relevante enfoque das análises e proposições nos estudos urbanos críticos principalmente a partir do trabalho seminal de Harvey (1973). Esta conexão é vista na argumentação de Carlos (2015, p. 153 & 169) que segue

> Enquanto instrumento de justiça social, espera-se que o orçamento participativo contribua para a diminuição das desigualdades sociais e para redistribuição da riqueza produzida no município através de investimentos públicos que beneficiem os desfavorecidos da cidade.
>
> (...)
>
> Aqui, a idéia [sic] de justiça distributiva ou a idéia [sic] de redistribuição conjuga-se com justiça social, a partir do princípio de valorização de serviços em termos de oferta e demanda, em que os indivíduos que dominam menos recursos e "necessários" têm mais direito do que outros. A justiça social é pensada enquanto princípio (ou série de princípios) com o propósito de resolver direitos conflitivos na sociedade, na alocação de recursos públicos, tendo em vista a maximização das perspectivas dos menos afortunados.

A perspectiva da luta por justiça social a partir de uma inovação democrática que promove parceria ou delegação de poder com o poder público está no cerne do surgimento do OP e de sua aplicação na América Latina (principalmente), ainda que os resultados sejam frágeis ou mistos na grande maioria das experiências (Souza, 2000b; 2010a; Baiocchi; Ganuza, 2014; Wampler; McNulty; Touchton, 2021; Wampler; Goldfrank,

[159] "Essa visão da justiça se constrói sobre a noção de "paridade de participação": de um lado, o paradigma da *redistribuição* é centrado nas injustiças socioeconômicas, o que implica focar nos mecanismos de exploração e reprodução das desigualdades; e, de outro, o paradigma do *reconhecimento* centra-se nas injustiças culturais, produto de modelos sociais de representação, interpretação e comunicação, que têm a ver com dominação cultural, negação de reconhecimento e desprezo." (Legroux, 2022, p. 13. Destaques no original)

2022). Mesmo que a redistribuição dos gastos e serviços públicos em direção às periferias urbanas sejam a principal – e mais mensurável – manifestação deste princípio, a justiça social não se dá exclusivamente por isso, até pela limitação de recursos normalmente deliberados pelo OP, incluso quando compõem parte significativa dos investimentos locais (Wampler, 2003; Souza, 2004; Carlos, 2015; Ahn *et al.*, 2023). Até porque isso mudou com o tempo: se, nos primeiros 15 anos de OP no país, casos com menos de 80% dos investimentos não eram considerados de alta intensidade[160] (Marquetti, 2007), a contemporaneidade aponta para a dificuldade de se encontrar processos que envolvam mais do que 10% (Allegretti; Copello, 2018; Fedozzi; Furtado; Rangel, 2021). Trata-se de um problema relevante e que demanda estudos de caso acerca de programas contemporâneos, o que aqui é aplicado.

Em adição, para se falar em justiça, outros elementos devem ser considerados, como a inclusão social, o controle da população em torno do desenho institucional, a efetiva execução dos projetos e a tipologia destes (Fung, 2015; Mattei; Santolamazza; Grandis; 2021; Wampler; McNulty; Touchton, 2021). Porém, esta combinação, associada ao já debatido fator inerentemente territorial do OP, aponta para a necessidade de discutir seus avanços sob a ótica da justiça espacial (ou territorial). Defende-se aqui que esta está no "núcleo duro" do instrumento e deve ser articulada para o analisar e interpretar.

O debate em torno dos fundamentos da justiça espacial é longo e complexo, tendo sido fonte de publicações e proposições científicas há décadas dentre geógrafos, até por conta da própria polissemia, multidimensionalidade e a necessidade de posicionamentos éticos-filosóficos para definir o que é justo e injusto (Harvey, 1973; Rodrigues, 2007; 2016; Soja, 2009; 2010; Carlos; Alves; Pádua, 2017; Van Den Brule, 2020; Legroux, 2022). Como mostram os autores, ela aparece enquanto um complemento aos outros debates em torno da justiça – redistributiva, orçamentária, ambiental, climática, social etc. – e até de maneira que englobe todas estas, tendo em vista a amplitude do conceito de espaço-tempo como desenvolvido na ciência geográfica, sob perspectiva crítica (Lefebvre, 1991; Harvey, 1994; 2008; Sheppard, 2006; Massey, 2008; Santos, 2006; 2008). Partindo dos pressupostos delineados até aqui do espaço enquanto produto, condição e meio das

[160] O trabalho de Colaço (1999) evidencia isso sob a ótica da época. Em Florianópolis, diversas contestações populares foram realizadas aos gestores locais por optarem um modelo que deliberava "só" 75% dos investimentos municipais.

relações sociais e deste enquanto determinante e determinado por relações de poder, conflitos, tensões e interesses – por via do território –, Soja (2009, p. 2-3) aponta que

> 8. Essas ideias [a intersecção entre espaço, instituições e poder] expõem a casualidade espacial de justiças e injustiças que estão integradas na espacialidade, nas geografias multiescalares que vivemos, do espaço do corpo ao da moradia, através de cidades e regiões e estados-nação, até a escala global.
> 9. Até que essas ideias sejam amplamente entendidas e aceitas, é essencial a espacialidade da justiça tão explícita e casual quanto for possível. Redefini-la como outra coisa seria perder o foco e as novas oportunidades que esta abre.
>
> (...)
>
> 1. Em um sentido mais amplo, a (in)justiça espacial se refere em uma ênfase focada e intencional nos aspectos espaciais e geográficas de justiça e injustiça. Como um ponto inicial, isso envolve a distribuição espacial equilibrada e equitativa dos recursos valorados socialmente e as oportunidades para utilizá-los.
>
> (...)
>
> 3. A (in)justiça espacial pode ser vista mutuamente como resultado e processo, já que as geografias ou padrões de distribuição que são em si mesmos justos/injustos tanto quanto os processos que produzem esses resultados. É relativamente fácil descobrir exemplos de injustiça espacial de maneira descritiva, mas é muito mais difícil identificar e entender os processos subjacentes produzindo geografias injustas.[161]

A concentração de riqueza e poder que ocorre na cidade capitalista é, como descreve o autor, a principal catalisadora para o início da trajetória em torno do materialismo histórico e dialético em Harvey (1973; Gregory, 2006). As injustiças identificadas nas cidades brasileiras já foram desvendadas e analisadas pelo vasto campo dos estudos urbanos no país, o que foi demonstrado – ainda que na superfície, dada a amplitude do tema – ao longo do presente trabalho. O que interessa à esta investigação, no momento, é fundamentar qual é (e se há) a conexão do OP com a justiça espacial (e territorial) e como esta pode se dar no real.

As formulações em torno da justiça espacial partem do princípio de que as desigualdades existentes sob a égide do capitalismo e as cidades sob esse modo de produção – Scott e Storper (2014) reforçam que apesar da importância destas, não é só no espaço urbano em que as injustiças se manifestam profundamente – não refletem só diferenças, mas envolvem ônus e injustiças para parcelas da população, formando desigualdades socioespaciais (Sposito, 2013; Caravaca, 2022; Corrêa, 2022; Legroux,

[161] Original em inglês, tradução do autor.

2022), conceito a ser aprofundado adiante. No caso do Brasil especificamente, Holston (2013, p. 22) afirma que "(...) [é] uma cidadania que administra as diferenças sociais legalizando-as de maneiras que legitimam e reproduzem a desigualdade. A cidadania brasileira se caracteriza, além disso, pela sobrevivência de seu regime de privilégios legalizados e desigualdades legitimadas".

Neste caso, há uma associação realizada entre o ser cidadão em uma determinada realidade e como isto se relaciona com elementos específicos daquela formação socioespacial. O conceito de cidadania, por si só polissêmico e complexo, pode ser delimitado de maneira resumida como os direitos e deveres associados a um membro de um Estado-nação ou outra entidade político-geográfica (Scott; Marshall, 2015). Como mostram os autores, a compreensão de cidadão varia de acordo com o espaço-tempo em que o mesmo está inserido, e as próprias concepções de cidadania entre sociedades contemporâneas entre si podem ser significativamente diferentes, além de cambiáveis. Em concordância, Pinsky (2021, p. 9-10) circunscreve que "Exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais." e que "na sua acepção mais ampla, cidadania é a expressão completa do exercício da democracia". Por mais que o ser cidadão no Brasil – por seus direitos, deveres e particularidades – se diferencie de outros países e territórios (no sentido geopolítico), as desigualdades socioespaciais e históricas apontam para que haja uma cidadania falha no país (Santos, 2020), na qual a sua versão plena é vivenciada por uma reduzida elite. Indo além, este sugere que a estrutura legal não é suficiente para proteger a cidadania, devendo ser um processo em que os cidadãos devem ser ativos e estarem sempre atentos. No caso brasileiro, o emaranhado de relações entre público e privado, a urbanização corporativa e, mais recentemente, a inserção da lógica neoliberal (afetando um já incipiente *welfare state*) têm papel na formação de um cidadão fragilizado. Consequentemente, o espaço gerenciado sob a lógica do mercado causa desigualdades e injustiças, formando um espaço sem cidadãos, e "[isso] se verifica quando observamos as plantas das cidades em cujas periferias, apesar de uma certa densidade demográfica, tais serviços [públicos] estão igualmente ausentes. É como se as pessoas nem lá estivessem." (idem, 2020, p. 59).

Relacionando-se com isso, como apontam Harvey (1973) e Legroux (2022), uma perspectiva crítica de análise da justiça implica em fundamentos morais associados ao mundo do trabalho, que vê negativamente a concentração da riqueza produzida pelos trabalhadores por um número reduzido de agentes-atores. Ademais, isso não implica que

as injustiças[162] se deem somente pela renda, sendo também interseccionais (raça, gênero, classe, sexualidade etc.) e principalmente espaciais, seja pelas práticas, pelas representações ou pela própria reprodução do espaço urbano voltado ao lucro, centrado no binômio valorização/desvalorização.

É nesse contexto de injustiças – especialmente o da cidade capitalista contemporânea – que as reinvindicações surgem, que os movimentos socioterritoriais (e seus aliados) fortalecem a busca por direitos e o fazem seja em parceria, apesar ou até contra as instâncias estatais (Souza, 2010b). O OP pode se inserir nesse contexto de lutas, quando elaborado de maneira *bottom-up* ou fomentado pelas instâncias institucionais em um modelo de parceria ou delegação de poder (Fedozzi, 2002; Souza, 2010a). A busca pelos mais diversos direitos – à habitação, à água, ao alimento, à propriedade, à existência, dentre muitas outras – "são reinvindicações de uma justiça a ser conquistada por e pelo espaço. Por isso, o adjetivo 'espacial' da justiça torna-se fundamental" (Legroux, 2022, p. 14). Como argumentam Harvey (1973) e Wright (2006), são necessárias alianças estratégicas que permitam buscar e alcançar uma visão palpável de justiça social (e espacial). A utopia do "direito à cidade" como concebida por Lefebvre (2011) é um relevante mote filosófico, político e social, mas seu uso deve ser feito com cautela e não ser reduzido às – necessárias – reinvindicações à direitos sociais urbanos. Como apontam Rodrigues (2016) e Carlos, Alves e Pádua (2017), trazer o direito à cidade como fundamentação às políticas públicas em conjunto da justiça espacial pode ser de grande importância, mas estes não podem ser vistos de maneira utilitarista.

Em contrapartida, Benach (2017) aponta para o fato de a justiça espacial só fazer sentido quando associada à materialidade, ao "mundo real", não tendo um fim em si mesma, mas sendo um constante processo. Já Rodrigues (2016) sugere que a mesma é relevante para pensar as políticas públicas (enquanto horizonte), mas insuficiente para transformar a reprodução do espaço urbano. Esta visão de uma abordagem mais pragmática em relação à justiça espacial é também vista nos argumentos de Alves (2017) e Alvarez (2017) – ao debaterem com Edward Soja – visto que se deve

> (...) compreender a justiça espacial como a ação política dos movimentos (...) e do Estado sobre uma determinada área ou cidade, que levem à redução das desigualdades socioespaciais; e a proposição de políticas que partam de análises

[162] A partir de Iris Young, Legroux (2022) descreve que as duas principais famílias de injustas são as que partem da dominação ou da opressão. Esta segunda está dividida em exploração, marginalização, ausência de poder, imperialismo cultural e violência.

> e diagnósticos do espaço, sendo, por isso, mais eficazes para revelar as diferentes dimensões das desigualdades. *Ela é uma via possível, que pode conduzir a conquistas importantes, mas que não tem como horizonte uma crítica radical às determinações que fundam a produção da sociedade e do espaço*. Por isso, a justiça espacial é aqui entendida nos marcos da ação do Estado e do planejamento. (Alvarez, 2017, p. 64. Destaque do autor)

O trecho é destacado acima com o objetivo de apontar a discordância do presente autor para com tal afirmação. É evidente pela obra de Harvey (1973), Castree e Gregory (2006), Soja (2009, 2010), Van Den Brulen (2020) e Legroux (2022) que a busca por transformação, crítica e radicalização – até da própria democracia, como apresentado aqui – está no cerne do conceito e da concepção de justiça espacial. Porém, considera-se que o resto do argumento da autora é valoroso, pois lastreia o mesmo conceito à *práxis* e à análise espacial de cunho crítico e empírico, utilizado nesta pesquisa. Sendo o OP um instrumento de gestão urbana (associado ao planejamento) voltado, ao menos em seus valores fundamentais, à redução das desigualdades socioespaciais, este tem clara conexão com a justiça espacial. Ao tratar de políticas redistributivas, Santos (2020, p. 141) afirma que "Uma política efetivamente redistributiva, visando a que as pessoas não sejam discriminadas em função do lugar em que vivem, não pode, pois, prescindir do componente territorial."

No caso específico do OP, a questão acima é reforçada pelos apontamentos de Wampler, McNulty e Touchton (2021) e Wampler e Goldfrank (2022) de que não só a busca por justiça social – nas palavras dos autores – está no cerne da criação do instrumento, como deve ser utilizada como parâmetro para análise do sucesso e qualidade das experiências. Ademais, sendo gestão e planejamento fundamentalmente processos políticos (sendo este, por consequência, o caso do próprio OP), observa-se que

> (...) qualquer que seja o tipo de espaço ao qual se aplica esse conceito [justiça espacial], tende-se sempre a colocar em primeiro plano o político e as políticas. Não surpreende o fato de que essa posição central do político esteja sempre ligada à questão da justiça espacial. (...) De fato, se o espaço é um produto social e político (no sentido mais amplo do termo), isso significa que há uma inter-relação direta entre o social e o espacial. Portanto, é possível agir sobre o espaço para garantir que essa sua produção seja mais ou menos favorável a todos, ou, ao contrário, que ela seja exclusiva e controlada por alguns. Assim, a produção do espaço pode ser mais ou menos justa e, reciprocamente, o espaço produzido pode ter os "efeitos" retroativos justos ou injustos sobre a sociedade. (Gervais-Lambony, 2017, p. 118)

Porém, defende-se aqui uma ideia delineada em trabalho anterior (ver Bogo; Silva, 2023) de que a terminologia utilizada para tratar da análise e discussão em torno do OP deva ser a de *justiça territorial*. Ainda que pese a relevante argumentação de Soja (2010) em prol do uso do "espacial" como o mais amplo e significativo, acredita-se que o recorte em direção ao território (ou seja, assume-se que a justiça territorial é parte do seu par espacial, sendo englobada por esta) é mais adequado aos objetivos desta investigação, pelos motivos que seguem.

O termo não é exclusividade deste autor, visto que o uso do território em conjunto do debate da justiça ou a própria "justiça territorial" aparece em trabalhos como os de Harvey (1973), Souza (2010a), Gervais-Lambony (2017) e Lima (2016; 2020). Este último vai a definir como "(...) a situação socioespacial, em que os vetores que promovem espaços opressores [sic] são, efetivamente, combatidos e eliminados, ou, idealmente, não existem" (idem, 2016, p. 12). É perceptível uma abordagem também acompanhada de horizonte utópico que trata da democracia, da cidadania e do direito ao espaço. Porém, a (válida, ressalta-se) argumentação teórica do autor se circunscreve à aplicação da justiça social para unidades territoriais, de que "(...) a justiça territorial deve ser o horizonte das políticas públicas" (idem, 2016, p. 16), reforçando o papel de planejamento e gestão[163].

O referencial teórico-conceitual que fundamenta a escolha realizada pela justiça territorial difere da descrita acima. Aqui, parte-se do pressuposto – anteriormente debatido – de que o território diz respeito à manifestação espacial das relações de poder (Raffestin, 1993; Haesbaert, 2002; Sack, 2011; Souza, 2013) e que o espaço urbano é imbuído por estas de maneira multiescalar e multidimensional. Ora, se o surgimento do OP enquanto inovação democrática se dá com o objetivo de inverter as prioridades políticas e materiais do centro em direção à periferia (em seu sentido espacial e simbólico), logo, o que está em questão é a transformação das relações de poder daquela dada realidade urbana.

Trata-se de uma busca – ainda que parcial e limitada – de combate às injustiças socioespaciais. Como visto até aqui, o território é o conceito mais direcionado para tal análise, justificando o emprego da *justiça territorial* daqui em diante. Não obstante, esta

[163] Em contraposição, Rodrigues (2016, p. 47) argumenta que "As políticas públicas, mesmo que implantadas em escala restrita, provocam aumento do preço da terra, em contradição com as propostas de justiça espacial, dados os interesses conflitantes expressos no espaço."

discussão também fundamenta a escolha do termo *impacto territorial*[164] para qualificar os resultados oriundos de processos de OP, estando presente no título desta pesquisa. Advindo de trabalho anterior – mas sem a elaboração aqui realizada e o uso procedimental a ser descrito na metodologia -, pode ser descrito como "(...) a capacidade que determinada política pública ou instrumento de gestão urbana (neste caso, o OP), tem de inserir novos elementos ou alterar a lógica, parcial ou completamente, das relações de poder pré-estabelecidas naquele espaço" (Bogo, 2020a, p. 24).

No entanto, analisar o OP sob a ótica do impacto e da justiça territorial não deve se enfocar ao instrumento em si. Mesmo com as limitações de escopo e alcance desta ferramenta, com investimentos relativamente reduzidos inclusive nos casos mais avançados (Souza, 2000b; 2004; Cabannes, 2021; Fedozzi; Furtado; Rangel, 2021; Wampler; Goldfrank, 2022), os cidadãos e instituições envolvidos em tal política pública (seja ela formalizada ou não) se tornam agentes-atores de produção do espaço urbano, dada a já reforçada importância da institucionalidade para as dinâmicas da cidade (Lefebvre, 1991; 2011; Souza, 2010a; Gervais-Lambony, 2017). Logo, o OP pode reforçar ou inverter lógicas e processos em curso no urbano, muitos desses carregados de injustiças. Contemporaneamente, destacam-se as desigualdades socioespaciais.

Este conceito, vale ressaltar, não pode ser confundido com a diferenciação. Esta é inerente à urbanização em diferentes modos de produção – apesar de se fortalecer no capitalismo – e remete a como porções do espaço urbano configuram características próprias (morfológicas, sociais, econômicas, culturais etc.) em comparação às demais[165] (Sposito, 2013; Corrêa, 2022). Este último autor reforça que a transformação, no tempo e no espaço, é uma ideia essencial para compreender a diferenciação do espaço, neste caso o urbano. No que remete à desigualdade, porém, esta diferença se aprofunda e se manifesta por via de elementos socioeconômicos, como a renda, as condições domiciliares, a estrutura familiar, a infraestrutura, qualidade e quantidade de equipamentos públicos, acesso a serviços, dentre outros (Caravaca, 2022). Tal autora reforça que este processo é intensificado pelo modo de produção capitalista, sob uma

[164] O mesmo termo é visto nos trabalhos de Cabannes (2007; 2021), mas não com o mesmo referencial teórico e objetivo.

[165] "(...) entendemos que a produção da cidade está indissociavelmente ligada à produção da diferença por meio da qual a vida humana se realiza. Isso significa entender a cidade como a expressão concreta do desejo humano de se distinguir a partir de diferentes matrizes linguísticas, culturais, políticas e econômicas." (Sposito; Catalão, 2024, p. 30).

perspectiva multi e interescalar – do globo às escalas intraurbanas diversas -, o que é reforçado por Canettieri (2016).

O adjetivo socioespacial advém do princípio de que o caráter da desigualdade não pode ser compreendido unicamente pela localização ou pelos grupos sociais envolvidos. Tais dimensões estão intrincadas. Como argumenta Souza (2013, p. 16), "Para se compreender e elucidar o espaço, não basta compreender e elucidar o espaço. É preciso interessar-se, profundamente, e não somente epidermicamente, também pelas relações sociais." Por mais que a desigualdade não seja caracterizada tão diretamente por elementos qualitativos – o que se manifesta, tanto na realidade quanto na pesquisa científica mais fortemente para conceitos-processos como segregação e fragmentação socioespaciais (Sposito, 2013; Sposito; Catalão, 2024) -, esta deve ser considerada em conjunto dos elementos quantificáveis, o que se relaciona com a estrutura metodológica elaborada para este trabalho (a ser aprofundado adiante).

Apesar das desigualdades socioespaciais serem resultado de um processo histórico, que varia conforme as formações socioespaciais (Sposito; Catalão, 2024), estendendo-se a elementos do geral, particular e singular (Kosik, 2002, Santos, 2006), a reestruturação e os vetores interescalares da urbanização contemporânea tendem a tornar suas manifestações mais complexas, mesmo nas cidades médias (Sposito; Catalão, 2024). O impacto do neoliberalismo e sua influência nas políticas públicas também não deve ser desconsiderado, dado como este tende a reforçar as relações de poder que afetam os mais pobres (Peck, 2011a; 2011b; Caravaca, 2022). Portanto, em termos de conceituação direta, resume-se que

> Se entiende por desigualdad la situación por la que las personas reciben tratos diferentes o discriminatorios ya sea en función de su posición social, capacidad económica, género, religión, cultura, condición sexual, lugar de procedencia... En principio, esta diferencia puede ser positiva, beneficiando a las personas, o negativa, perjudicando sus derechos; (…) Con el concepto de desigualdad se hace referencia a las diferencias respecto a la posesión o el acceso a cosas y bienes que todas las personas necesitan o desean, y existe cuando hay una falta de equilibrio entre dos o más personas. Se alude a la desigualdad socioeconómica cuando las personas viven en condiciones o situaciones que son desemejantes, existiendo entre ellas una discriminación que puede ser negativa o positiva de acuerdo al daño o el beneficio experimentado. (Caravaca, 2022, p. 63-64)

A autora também elabora que as populações que sofrem negativamente com este efeito tendem a estar inseridas em contexto de maior pobreza, caracterizada como a situação em que "no es posible satisfacer las necesidades físicas y psicológicas básicas de

las personas" (idem, 2022, p. 68) por conta da falta de recursos, condições infraestruturais inadequadas e carência de meios econômicos. A desigualdade se relaciona, logo, com a promoção de injustiças, de acordo com Canettieri (2016). Do ponto de vista analítico, essa pode ser observada e apontada, portanto, a partir da quantificação de dados socioeconômicos e infraestruturais, o que pode ser representado espacialmente a partir de SIGs, estratégias a serem descritas adiante.

Justamente pelas características de sua manifestação, a identificação das desigualdades socioespaciais e seu combate (ou atenuação) está na origem do OP. O aumento do investimento público em áreas periféricas e o incremento do acesso a serviços e equipamentos – especialmente os de necessidades básicas, como educação e saúde -, demandas essas consideradas materiais, estão no núcleo duro das primeiras experiências e de diversas que se consolidaram na América Latina (Marquetti; Campos; Pires, 2008; Pires, 2011; Cabannes, 2005; 2021; Cabannes; Lipietz, 2015; 2017; Wampler; Touchton, 2018). Isso fortalece a relação que o OP tem com o conceito e de seu papel como ferramenta para gestão urbana participativa.

Logo, a construção conceitual delimitada até aqui demonstra dois processos globais amplos que se apresentam de maneira singular e particular de acordo com as diferentes realidades socioespaciais que se inserem. Primeiro, a predominância de vetores globais que se manifestam na reprodução do espaço urbano e aprofundam desigualdades socioespaciais, incluindo nas cidades médias (Sposito; Góes, 2013; Góes; Melazzo, 2022). Por segundo, uma mobilidade global do orçamento participativo, inovação democrática que foi adaptada para muitas dessas cidades, e que, apesar de ter majoritariamente sido descolada de seus fundamentos contra hegemônicos originais, tem na matriz de seu desenho a busca por justiça social e redistributiva (Cabannes, 2007; 2021; Baiocchi; Ganuza, 2014; Wampler; McNulty; Touchton, 2021; Touchton, McNulty, Wampler, 2023), e por consequência, territorial.

Seguindo as análises e proposições de Souza (2006; 2010a; 2013), Sposito (2013), Sposito e Góes (2013), Canettieri (2016), Caravaca (2022) e Sposito e Catalão (2024), tem-se que os processos urbanos contemporâneos no Brasil são majoritariamente formados pela ampliação dos espaços residenciais fechados, de *shoppings centers* e outros espaços fechados de consumo e lazer, pelo incremento da policentralidade, por um aumento da dispersão urbana, por atuação de agentes-atores que favorecem uma compreensão da cidade enquanto cidade-mercado, da individualização do transporte, pela degradação do

mundo do trabalho, por políticas urbanas neoliberais que reforçam relações de poder pré-estabelecidas e por práticas espaciais desassociadas e descontinuadas[166]. Essa complexa combinação está associada, acima de tudo, com as desigualdades socioespaciais inerentes à reprodução da cidade capitalista (Harvey, 2011; Lefebvre, 2011).

Pode-se concluir que, portanto, é possível interpretar as possíveis intersecções entre OP, justiça territorial e desigualdades socioespaciais. Como visto até aqui, mesmo desidratado, a origem e o potencial do programa remontam a transformar relações de poder e dinâmicas injustas, a partir da participação política dos cidadãos e a formação de um desenho institucional robusto. Assumindo o impacto territorial como fundamento para a análise, será possível avaliar qual o papel que o OP pode ter em reverter, atenuar ou até reforçar a desigualdade em cidades médias, considerando seu papel enquanto instrumento de gestão urbana. Para tal, é necessária uma densa e mista metodologia, descrita no próximo capítulo.

[166] "Muros arrefecem as relações espaciais com o restante da cidade. (...) Considerando a divisão social do espaço urbano, o movimento da urbanização, na longa duração, tem sido o de ampliar a segmentação do espaço e da seletividade social no uso e na apropriação dele." (Sposito; Góes, 2013, p. 99)

4. Metodologia

4.1 Fundamentos, hipótese e objetivos

Do ponto de vista da interação entre Método e metodologia, este trabalho propõe a construção de uma investigação integrada, que busca relacionar e aplicar diferentes perspectivas. À guisa de introdução do presente capítulo, entende-se Método como as balizas fundamentais do pensamento e da pesquisa de cunho científico, não estando amarrada à uma ciência específica, formando, na verdade, pilares estruturantes de um conjunto de ideias que devem ser dispostas de maneira coerente interna – para com a composição do próprio trabalho – e externamente – em relação ao que é produzido pelos pares -, devendo assim se apresentar também na análise dos resultados (Sposito, 2004; Santos, 2008; Sposito, 2016; Quivy; Van Campenhoudt, 2017). O Método não pode significar amarras ao pesquisador, mas sim um arcabouço teorético que alimenta a empiria, permitindo uma mútua influência, sendo ambas essenciais entre si.

O grupo de autores citados no parágrafo anterior também sustenta que o Método estabelece a relação entre sujeito (pesquisador) e objeto (pesquisado), permitindo diferentes interações de acordo com o *background* que o trabalho se estabelece. Para vias de exemplo, o positivismo clássico[167] entende o sujeito enquanto neutro e isolado em relação ao objeto, sendo, portanto, um mero observador. Já o materialismo histórico e dialético, por sua vez, compreende esta relação como uma retroalimentação entre sujeito e objeto, com o primeiro e o segundo se influenciando mutuamente ao longo da investigação. Apesar da robustez filosófica e teórica (ver Kosik [2002] e Santos [2008]), tal abordagem recebeu (e recebe) contestações, como as de Popper (1974)[168].

Debater as diferenças entre Método e metodologia, e suas complementariedades, demandaria um detalhamento que vai além dos objetivos da presente investigação. Portanto, assumindo as caracterizações propostas por Sposito (2016) e Quivy e Van Campenhoudt (2017) – essas por si só mais do que suficientes -, tem-se que a metodologia é a maneira, o desenho e os modos de executar as análises a partir dos fundamentos do

[167] Em sua crítica, Chalmers (1993) trata esta linha como a dos "indutivistas ingênuos", já que, segundo a sua argumentação, a ideia de plena neutralidade do sujeito é falaciosa até para as ciências naturais e exatas.
[168] Este também detentor de profundas críticas ao positivismo clássico. Apesar da complexidade e influência, as ideias originais do autor eram muito restritivas às ciências que não as naturais. Para uma adaptação relevante das balizas popperianas às ciências humanas, ver Quivy e Van Campenhoudt (2017).

Método (ou métodos). A metodologia é o conjunto de técnicas, procedimentos e estratégias utilizadas pelo cientista para atingir seus objetivos coerentemente e responder à(s) sua(s) pergunta(s) de pesquisa, confirmando ou refutando a(s) hipóteses. Um denso arcabouço teórico e de Método, portanto, demanda uma metodologia igualmente complexa para que haja equilíbrio e análises satisfatórias ao final do processo da investigação.

Dito isso, é importante frisar que o presente trabalho não está embasado em um grande método exclusivo, ou pelo menos não como os delimitados em Sposito (2004). Assumindo parcialmente a posição pós-moderna de contestação às ordens totalizantes de direcionamento do raciocínio e da análise (Massey, 2008; Soja, 2010; 2013), a linha investigativa do presente pesquisador se alimenta de preceitos combinados entre os grandes métodos – destacando-se o materialismo histórico-dialético, mas sem descartar totalmente as contribuições do neopositivismo e da fenomenologia, ainda que estas não apareçam nesta tese – e tendo consciência de suas disputas e contradições. No entanto, isso não implica em relativismo científico, posição da qual o autor rejeita, associando-se, na verdade, com o pragmatismo como definido por Breton (2023) e com a perspectiva crítica[169] de interpretação da realidade.

Como visto nos capítulos anteriores, o conjunto de linhas teóricas utilizadas para fundamentar este trabalho teórico-metodologicamente é diversa e heterogênea, passando, por exemplo, pelo estruturalismo de Santos (2006; 2008), o neomarxismo de Harvey (1973; 2005; 2008), o pós-estruturalismo de Raffestin (1993) e Massey (2008) e o anarco-libertarianismo de Souza (2006; 2010a; 2013). Tais autores – e os diversos outros que com esses dialogam – são de significativa importância para a presente empreitada científica por suas profundas capacidades explicativas (teóricas e empíricas) para com o espaço-tempo, objeto central da Geografia. Porém, são influências. O principal fio condutor e lastro aqui utilizado se sustenta na ideia do *paradigma*.

Esse princípio tem como referência central a obra de Thomas Kuhn que, como descrito por Chalmers (1993), analisou que – apesar de não necessariamente – as ciências tendem a se movimentar em torno de revoluções de método, de pensamento e de

[169] "A partir da década de 1970, observa-se um fortalecimento das perspectivas críticas nas Ciências Humanas, com a adoção de preceitos pós-modernos como caminhos metodológicos das pesquisas que buscavam considerar aspectos como polivocalidade, a situcionalidade e a autoridade do pesquisador, as possibilidades múltiplas de interpretação das narrativas, a fragmentação das percepções sobre a realidade, entre outros." (Góes *et al.*, 2022, p. 75)

referência para a compreensão do real, criando pressupostos filosóficos e teóricos que se tornam balizares para todo um conjunto de investigações posteriores que se sustentam em tais paradigmas[170]. Estes são, ao mesmo tempo, rupturas – pois se sobrepõem, refutam ou negam o conhecimento previamente estabelecido – e continuidades – não só porque paradigmas existem paralelamente até nas mesmas ciências, como esses só são possíveis a partir do acúmulo de conhecimento científico – e são uma das maneiras de compreender o fazer científico. Legroux (2021, p. 240) aponta que o filósofo da ciência estadunidense

> (...) acrescenta considerações no que diz respeito ao que é um paradigma: i) um conjunto de observações e de fatos verificados; ii) um conjunto de perguntas que devem ser respondidas com relação a um tema específico, iii) uma maneira de formular perguntas (e de responder). (...) Kuhn utiliza a palavra paradigma em três categorias de sentidos: o paradigma como um princípio organizador que determina a percepção, uma nova maneira de ver; o paradigma como descoberta cientifica concreta, um conceito destinado a ser estruturado e detalhado em condições novas (um paradigma sociológico); o paradigma como fonte de instrumentos de pesquisa, como técnica.

Essas considerações dão fundamento para a ideia aqui defendida de que há um *paradigma da produção do espaço* a partir das ideias de Lefebvre (1991; 2003; 2011; 2015). O arcabouçou teórico, conceitual, filosófico e político desenvolvido pelo autor francês é revolucionário em relação ao estabelecido anteriormente na ciência geográfica, tendo direta influência no *spatial turn* das ciências sociais e humanas (Souza, 2006; Harvey, 2008; Soja, 2010; 2013) e gerando uma ruptura com as perspectivas kantianas ou positivistas para com o espaço-tempo. O conjunto de propostas – o espaço enquanto produto, condição e meio (aqui inserindo a contribuição de Carlos [2011]) das relações sociais; a articulação entre representações do espaço, espaços de representação e práticas espaciais; e a interpretação tripla do espaço enquanto concebido, percebido e vivido – não só transformou radicalmente as formas de estudar, analisar e compreender as cidades (objeto principal de Lefebvre), mas também de todo o espaço geográfico e das outras categorias fundamentais das quais se relaciona. É neste paradigma que a presente tese se ancora e para com ele busca contribuir.

A justificativa para tal escolha advém do potencial que as obras supracitadas (idem, 1991; 2003; 2011; 2015) têm para interpretar o espaço urbano (com suas diferentes manifestações escalares, incluindo-se as cidades médias), suas relações de poder (em

[170] Como exemplos, a Relatividade Geral de Albert Einstein e a Deriva Continental de Alfred Wegener são teorias científicas que se tornaram paradigmas fundamentais para as ciências naturais.

articulação com o território) e as dimensões que o compõem, destacando-se a institucional e a política. Portanto, a partir do construído até aqui, *parte-se do pressuposto que o orçamento participativo, enquanto instrumento de gestão urbana multidimensional do qual tem dentre os seus fundamentos nucleares a justiça territorial, é produto e produtor das relações sociais, com potencial para causar impacto territorial nas cidades em que é implementado*. Em adição, considerando sua mobilidade como política pública – institucionalizada ou não – pelo Brasil e mundo, e que a reprodução do espaço urbano apresenta singularidades e particularidades nas cidades médias (incluindo a participação dos cidadãos, como parte desse processo), cabe indagar se os resultados do OP ao nível do território e da situação geográfica variam significativamente entre as cidades médias (internamente) e metrópoles (externamente).

Esses questionamentos simultaneamente teóricos e empíricos, que se relacionam dialeticamente com as proposições científicas e a prática social da implementação dos OPs (como sugerem Touchton, McNulty e Wampler [2023]) dão base às perguntas de pesquisa e a hipótese definida para a presente investigação. As perguntas seguiram os parâmetros delimitados pelos trabalhos de Booth, Colomb e Williams (2005)[171] e Quivy e Van Campenhoudt (2017)[172], levando à formulação das que seguem: P1) *os impactos territoriais dos orçamentos participativos são significativos nas cidades médias? E como se comparam às metrópoles?*; e P2) *o orçamento participativo pode ser instrumento de justiça territorial em cidades médias?*

Por sua vez, a *hipótese* pré-estabelecida, que norteia a investigação e se relaciona com ambas as perguntas acima, é a de que as condições geográficas características às cidades médias – e sua produção do espaço urbano - tendem a influenciar os maiores impactos territoriais dos OPs em comparação às de outras dimensões, somando-se elementos institucionais que compõem cada um dos processos. Por consequência, há potencial de se atingir os preceitos da justiça territorial em tais programas. A referida

---

[171] Por via de um processo dado em passos apoiados em exemplos, três no total, os autores obtêm a seguinte estrutura: "1 – Especifique seu tópico: *Estou estudando* _____; 2 – Formule sua pergunta: *porque quero descobrir quem/como/por que* _____, 3 – Estabeleça o fundamento lógico para a pergunta e o projeto: *para entender como/por que/o que* _____" (Booth; Colomb; Williams, 2005, p. 57. Destaques no original)

[172] A formulação da pergunta de pesquisa seguiu as qualidades essenciais de sua composição, sendo estas: "*As qualidades de clareza: - ser precisa; - ser concisa e unívoca; *As qualidades de exequibilidade: - ser realista; *As qualidades de pertinências: - ser uma verdadeira pergunta; - abordar o estudo do que existe, basear o estudo da mudança no do funcionamento; - ter uma intenção de compreensão dos fenômenos estudados;" (Quivy; Van Campenhoudt, 2017, p. 44)

hipótese tem origem em duas suposições – a serem testadas a partir dos dados coletados e da análise – que surgem a partir do discutido nos dois capítulos anteriores.

A primeira, de natureza externa, é a de que a posição intermediária das cidades estudadas e suas particularidades (Kosik, 2002; Sposito, 2016) concedem aos processos participativos que nelas são implementadas a maior capacidade de atender as demandas dos cidadãos em comparação com as metrópoles, onde o superdimensionamento demográfico e material das manchas urbanas dificulta o processo de retroalimentação entre poder público e população, em conjunto com interesses e atuação mais intensa dos agentes-atores territoriais pela capitalização do solo. O primeiro argumento é defendido por Bellet e Llop (2004), Sánchez (2018) e Schmäing (2023), que veem na "escala" e no papel das cidades médias um potencial para a gestação e implementação de políticas públicas de planejamento regional e urbano. O segundo advém da robusta literatura científica – especialmente no caso brasileiro – que evidencia as contradições, interesses e relações de poder associadas à reprodução do espaço urbano nas metrópoles (Arantes; Vainer; Maricato, 2002; Souza, 2006; 2008; Shimbo, 2010; Maricato, 2015; Rolnik, 2015; Santos, 2017).

Não obstante, a própria predominância dos estudos de caso que se debruçam sobre OPs implementados em metrópoles – como Porto Alegre (Santos; 2002; Marquetti; 2008; Nuñez, 2018; Siqueira; Marzulo, 2021), Belo Horizonte (Mendes, 2005; Pires, 2008; Montambeault, 2019), New York (Shybalkina, 2021; Su, 2017; 2018), Paris (Fouillet, 2018; Brahimllari, 2022), Lisboa (Allegretti; Dias; Antunes, 2016; Falanga; Verheij; Bina, 2021) e Seul (Hong; Cho, 2018; No; Hsueh, 2022), para citar alguns exemplos – e a existência de experiências relevantes em cidades médias (ou de porte médio) brasileiras como Araraquara (Carvalho; Araújo, 2011; Lüchmann; Martelli; Taborda, 2021), Ipatinga (Wampler, 2003), Volta Redonda (Oliveira; Barbosa; Kronemberger, 2023), Serra (Carlos, 2015) e Vitória da Conquista (Novaes, 2016) dão fundamento à escolha, especialmente ao se trazer à ciência geográfica para o debate. Portanto, essa suposição busca uma comparação *externa*, das cidades médias para com as metrópoles.

Já a segunda suposição parte da ideia de que as cidades médias compõem um grupo de cidades heterogêneo, que também é composto por hierarquias internas. Logo, acredita-se que algumas delas apresentam maior saúde financeira, capacidade técnica, volume de recursos e proximidade das metrópoles em termos de influência (o que incrementa capacidade de cooperação e acesso ao *know-how* de tais núcleos) em comparação com

outras de menor alcance, sendo que nestas há maior chance de elites políticas e econômicas locais se apoderarem e cooptarem instrumentos de gestão urbana participativos, também por conta do controle territorial associado à propriedade privada. A questão dos limitados recursos de muitos municípios (o que também deve ser sentido em parte das cidades médias) e das necessárias condições financeiras para sustentar o OP e causar significativo impacto territorial é empiricamente demonstrada por Bezerra (2017), Peres (2020), Touchton, Wampler e Peixoto (2020) e Bezerra e Junqueira (2022). Em adição, o perigo de captura das inovações democráticas por elites políticas de cidades de menor hierarquia na rede urbana é tratado por Arretche (1996), Conte, Wöhlke e Borba (2007) e Wampler, Sugiyama e Touchton (2022). Logo, busca-se com essa suposição uma comparação *interna*, ou seja, entre diferentes grupos de cidades médias.

A combinação entre achados da literatura, problemas de investigação, perguntas de pesquisa e a hipótese permitiram a composição dos objetivos da presente tese. O objetivo geral, centrado na hipótese, é o de *Analisar se os impactos territoriais dos orçamentos participativos de nível local são mais intensos nas cidades médias e qual o potencial de efetivação de justiça territorial em tais OPs.* Constituído dessa maneira, as análises e os resultados da pesquisa terão relevância à comunidade acadêmica e aos promotores de políticas públicas, tanto se a hipótese for confirmada como se for refutada. Os objetivos específicos, por sua vez, são os que seguem

a) Catalogar e organizar em quadros analíticos o maior número possível de experiências de orçamentos participativos em nível local (ativas ou não) nas cidades médias e metrópoles brasileiras, formando uma base de dados de acordo com as variáveis propostas. Isso servirá para obter índices estatísticos que permitam a comparação com os OPs dentre as cidades médias com as metrópoles, formando grupos de contraste internos e externos;
b) Identificar e descrever as mais relevantes experiências de OP entre as cidades médias brasileiras. Isso possibilitará a análise sobre os fatores mais importantes nestas cidades e a posterior comparação com outros casos brasileiros e internacionais;
c) Realizar análise de dados acerca das experiências, de forma a desenvolver um quadro tipológico que classifique os impactos territoriais dos OPs para padronizar a análise quantitativa e permitir comparações entre os diferentes casos estudados, em duas frentes: entre as cidades médias e destas para com as metrópoles;

d) Analisar os resultados espaciais das experiências de OP definidas como estudo de caso, a partir das regras estabelecidas em seus modelos, buscando compreender como se dá a relação entre desenho institucional e território;
e) Realizar análise comparativa entre os casos coletados para entender as diferentes dinâmicas e o papel das cidades médias brasileiras na qualidade dos OPs, também comparando-as com outros países em que o instrumento está disseminado;
f) Analisar qualitativamente, a partir dos casos estudados, se há influência do orçamento participativo na efetivação da justiça territorial em cidades médias, a partir dos referenciais teóricos e empíricos que tratam de tal conceito;

Essa composição de objetivos demonstra que o trabalho busca realizar, ao mesmo tempo, análises amplas acerca dos OPs brasileiros e seus resultados, focalizando profundamente também em casos específicos, além de buscar na correlação o esforço científico de compreender as possibilidades para a justiça territorial em cidades médias a partir de instrumentos de planejamento urbano (Sposito, 2018; Góes, Melazzo; 2022). Isso, por si só, demanda um desenho misto da investigação, ou seja, a combinação entre procedimentos quantitativos e qualitativos de pesquisa[173]. Tal decisão é coerente com a fundamentação teórico-conceitual do paradigma da produção do espaço, assim como os estudos acerca das desigualdades socioespaciais e de políticas públicas urbanas. Em adição, reforça-se que "(...) uma leitura equivocada e *a priori* de que haveria sempre uma contraposição entra quantitativo e qualitativo na formulação e condução das pesquisas tem sido cada vez mais superada". (Melazzo *et al.*, 2022, p. 279).

O uso de metodologia mista tem crescido significativamente nas últimas décadas e é amparada pela investigação científica em ciências humanas e sociais (Quivy; Van Campenhoudt, 2017; Góes *et al.*, 2022; Breton, 2023). Como mostram os autores, a ascensão de tal combinação de procedimentos tem como origem novas propostas e cânones surgidos após a Segunda Guerra Mundial e, mais fortemente, o giro qualitativo que o campo das ciências da qual a Geografia faz parte tem passado a partir das décadas de 1970 e 1980, com diferentes graus de aceitação para a inserção das metodologias qualitativas. Isso advém do desenvolvimento e aprofundamento de métodos como o

[173] Defende-se que desenho metodológico combinado é adequado ao objeto estudado, dada a multidimensionsalidade dos orçamentos participativos. Para um trabalho exemplar que se utilizou da abordagem mista, ver Ahn *et al.* (2023).

materialista histórico-dialético e o hermenêutico/fenomenológico, além das críticas pós-modernas e pós-estruturalistas aos princípios de neutralidade e afastamento defendido pelos positivistas, ancorados em técnicas quantitativas.

O caminhar da ciência evidenciou que esta não se trata de verdades absolutas, mas sim provisórias, abertas a mudança e potencialmente falseáveis (Chalmers, 1993). Ademais, quando se trata de estudos acerca de processos socioespaciais, a quantificação dos fenômenos humanos sempre se dá a partir de critérios específicos (desenhados por humanos, com determinados objetivos) e que são representações da realidade que tratam de um recorte, seja ele espacial ou temporal, mesmo quando envolvem pesquisas de universo. A própria coleta molda os resultados e os dados obtidos, evidenciando uma complexidade muito maior do que a defendida pelos "indutivistas ingênuos" (idem, 1993), crítica essa corroborada por Sposito (2016). Inclusive, como argumentam Quivy e Van Campenhoudt (2017), há diversos fenômenos que sequer podem ser quantificados e que, mesmo assim, contribuem à análise e interpretação da realidade por parte do cientista.

É nesse contexto que a pesquisa qualitativa ganha relevância e proeminência, tendo significativo espaço também na Geografia[174]. Sinteticamente, as metodologias qualitativas são as que se apoiam em técnicas de investigação que não dependem da quantificação, estando normalmente associadas a um menor número de casos, mas com maior aprofundamento, buscando compreensão avançada das dinâmicas e multidimensionalidade dos objetos (Souza, 2013; Quivy; Van Campenhoudt, 2017; Breton, 2023). Procedimentos baseados em relatos, entrevistas, acompanhamentos de percurso, observação, participação direta em movimentos etc. estão entre os diversos empregados em pesquisas de cunho qualitativo. Como argumentado por Goés *et al.* (2022), há neste modelo maior aproximação e interação entre sujeito e objeto[175], tornando a investigação científica em um processo mais dinâmico, com postura interpretativa e construcionista. Ao tratar da experiência espacial, os autores pontuam que esta é tridimensional – estrutural, funcional e simbólica – e pode ser mais bem capturada a partir de procedimentos qualitativos. Ademais, "as dimensões objetiva e subjetiva combinam-se e são condicionantes do próprio fazer espacial diário" (idem, 2022, p. 86).

---

[174] Como mostram Góes *et al.* (2022), há grande influência do movimento humanista na ascensão das metodologias qualitativas na ciência geográfica no século XXI.

[175] "O que é o objeto? Trata-se da designação daquilo que é o foco de uma pesquisa, aquilo que é eleito pelo pesquisador como elemento da investigação. O pesquisador, nessa relação, torna-se o sujeito e o objeto é o foco de seu estudo." (Sposito; Silva, 2021, p. 174)

É válido reforçar que tal estrutura do fazer científico também permite generalizações e correlações com processos gerais, algo que não é restrito aos resultados de metodologias quantitativas, mas apresenta suas próprias particularidades (Flyvbjerg, 2006; Goés *et al.*, 2022). Isso, porém, não exclui a validade dos procedimentos quantitativos, que, estando ciente de suas limitações – o que também é real para as metodologias qualitativas – são de elevadíssima relevância para as ciências humanas e sociais, destacando-se a Geografia, especialmente por sua tradição empirista e de análise espacial (a partir da cartografia e dos SIGs). Tais técnicas permitem realizar análises estatísticas indo desde as descritivas até as regressões múltiplas, incluindo modelagens, identificações de padrões, casualidade e correlações. Ademais, o maior número de amostras, ou até a possibilidade de trabalhar com universo a depender do objeto, facilita as generalizações e permite identificar tendências em escalas mais amplas (Melazzo *et al.*, 2022; Ismay; Kim, 2023). Portanto, o uso combinado das duas vertentes de investigação científica se mostra proveitosa e com diversas potencialidades para a Geografia e os estudos urbanos, visto que

> Não há exclusão de um princípio em razão do outro. A expressão qualitativa pode ser avaliada desde um mesmo instrumento quantitativo, muito embora nem sempre se possa extrair resultados quantitativos considerados estatisticamente válidos de instrumentos de pesquisa qualitativa. (...) Por fim, não é demais lembramos [sic] que, do ponto de vista da articulação entre as dimensões quantitativas e qualitativas de uma pesquisa tal como a em andamento[176], todos os dados e indicadores apropriados ou produzidos devem carregar em si, e em sua análise deve explicitado, o conteúdo que lhe confere sentido ou o conjunto de conceitos e noções abstratos a eles subjacentes. (Melazzo *et al.*, 2022, p. 280-281)

É levando isso em consideração que a presente pesquisa está estruturada em dois blocos, partindo do uso combinado entre diferentes dimensões metodológicas. Estas duas partes são: uma primeira, focada em dados quantitativos e qualitativos (primários e secundários) de largo espectro que possam cobrir parte significativa dos orçamentos participativos realizados em cidades médias (de diferentes estratos) e metrópoles brasileiras, ocorrendo ou não; e uma segunda acerca de experiências locais nacionais e internacionais de significativa relevância, em que variáveis qualitativas serão analisadas

[176] Refere-se ao projeto temático "Fragmentação socioespacial e urbanização brasileira: escalas, vetores ritmos, formas e conteúdos – FragUrb" (FAPESP nº 2018/07701). Para detalhes, ver Sposito (2018).

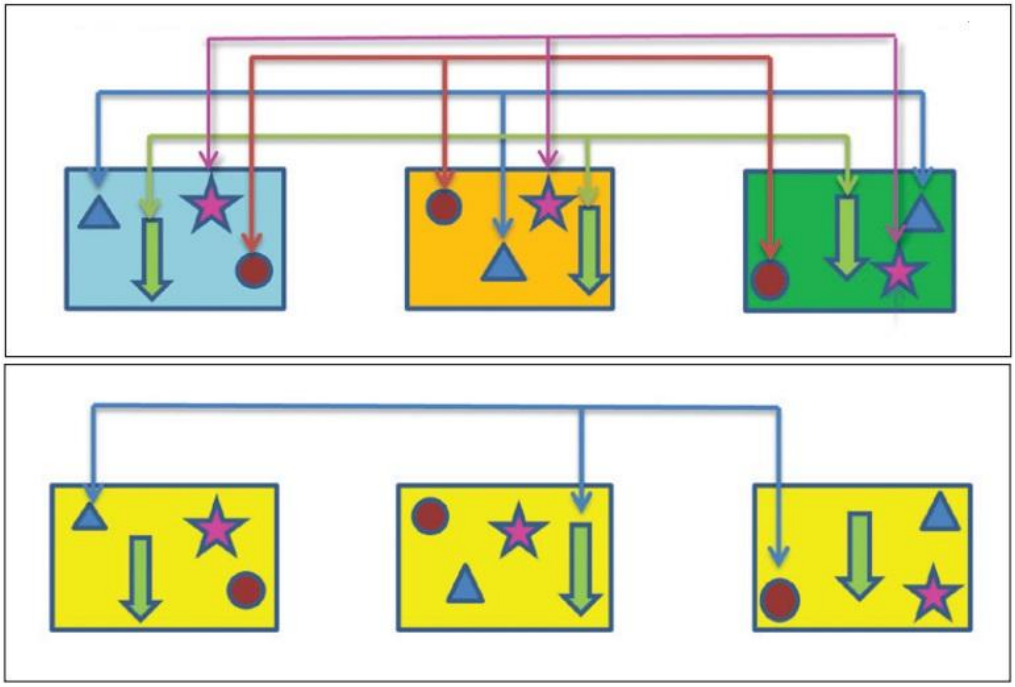
com maior aprofundamento. Ambas terão como fundamento uma das principais estratégias intelectuais empregadas pela ciência geográfica, a comparação.

É relevante ressaltar, primeiramente, que a comparação não se trata de um método ou uma metodologia, mas é, na verdade, uma estratégia intelectual para análise e debate em torno de um determinado objeto (Sposito, 2016). Como mostra a autora, não só a comparação está no cerne da ciência geográfica, como é fundamental para a compreensão de singularidades e particularidades territoriais, destacando-se sua função para os estudos urbanos (ver McCann; Ward, 2011; Freitas-Firkowski *et al.*, 2016; Calixto; Redón, 2021). Não obstante, há elevada relevância deste tipo de pesquisa e análise também para as políticas públicas e os instrumentos de gestão urbana, o que inclui o OP, tendo este uma longa tradição de estudos sob perspectiva comparada, desde a escala do poder local até a nacional (Wampler, 2003; Marquetti; Campos; Pires, 2008; Carlos, 2015; Gugliano, 2016; Lehtonen, 2021; Manes-Rossi *et al.*, 2021; Schmäing, 2023; Porto; Rena, 2024).

Ainda que haja grande abrangência e liberdade de objetos de investigação sob tal estratégia, há critérios e delimitações a serem seguidas, de maneira a evitar a queda no relativismo ou a escolha por estudos de caso pouco representativos para com a realidade dos processos investigados. Tendo o espaço urbano como enfoque, é evidente que a sua heterogeneidade pode ser, ao mesmo tempo, um campo de possibilidades e uma armadilha, afinal "(...) o fato de que as cidades também contêm tipicamente uma enorme diversidade de fenômenos empíricos. A teoria urbana tem, portanto, sido enfrentada com a tarefa de como manejar uma complexada variedade de similaridades e diferenças"[177] (Scott; Storper, 2014, p. 4). A partir disso, é argumentado por Sposito (2016) que as análises comparadas podem tanto buscar estudar todos os elementos de um determinado conjunto ou focar em elementos específicos de diferentes conjuntos. Exemplos podem ser vistos em parte do trabalho de Souza (2010a) que analisou comparativamente dois instrumentos de gestão/planejamento em Porto Alegre (OP e PDP), ou a investigação de Wampler (2003), que focou exclusivamente em "todos" os elementos do OP, mas em oito diferentes cidades brasileiras. Logo, de acordo com a autora, há uma necessidade de um embasamento empírico para a comparação e que, no caso dessa investigação, tende a se dar como os esquemas abaixo (Figura 9).

[177] Original em inglês. Tradução do autor.

Figura 9 – Esquemas de comparação entre conjuntos



Fonte: Sposito (2016). Organizado pelo autor.

Os esquemas representados acima se articulam diretamente com a presente pesquisa. O primeiro, que retrata a comparação entre elementos semelhantes que pertencem a conjuntos diferentes, está associado com o primeiro bloco da pesquisa, em que o OP (elemento semelhante, para a escala do trabalho) será fonte de comparações entre os conjuntos de cidades, nomeadamente metrópoles e diferentes estratos dentre as cidades médias brasileiras. Já o segundo será o realizado na parte seguinte da investigação, quando a comparação se centrará em torno de elementos diferentes que pertencem a conjuntos semelhantes. Neste caso, trata-se de OPs com desenhos institucionais e contextos políticos e socioespaciais variados, mas em cidades que assumem o papel de médias em suas respectivas redes urbanas. Há justificativa para essa abordagem múltipla, dado que

> Refiro-me, primeiramente, ao par qualidade x quantidade, sem o qual a comparação entre cidades não me parece possível, no sentido de que é preciso buscar em quais condições e em que momento a frequência com que dado fenômeno ocorre ou a intensidade com que um processo se desenrola leva à transformação qualitativa deste fenômeno ou deste processo em outro.
>
> (...)
>
> Assim, a comparação entre estratos diversos e entre cidades do mesmo estrato, revelando o que é particular às cidades médias no conjunto de uma rede urbana

> como a brasileira, pode contribuir para a construção de generalizações ou hipóteses para a elaboração de perspectivas teóricas ancoradas nos estudos empíricos. Deste modo, poder-se-ia adotar tais generalizações ou, ao menos, tais hipóteses para compreender a urbanização de outras formações sociais latino-americanas, se queremos reconhecer semelhanças entre elas ou mesmo singularidades que as especificam. (Sposito, 2016, p. 43 & 47)

Um ponto relevante ressaltado tanto pela autora supracitada quanto por Scott e Storper (2014) é a importância do arcabouço conceitual e dos parâmetros para a comparação. Seja pelo debate e definição dos fundamentos teóricos (o que foi realizado nos capítulos até aqui), seja pela delimitação acurada das variáveis (o que será feito nas seções que seguem), o trabalho de comparação significativo e com resultados replicáveis demanda que as categorias de análise fiquem claras para o leitor, os pares e para o próprio cientista.

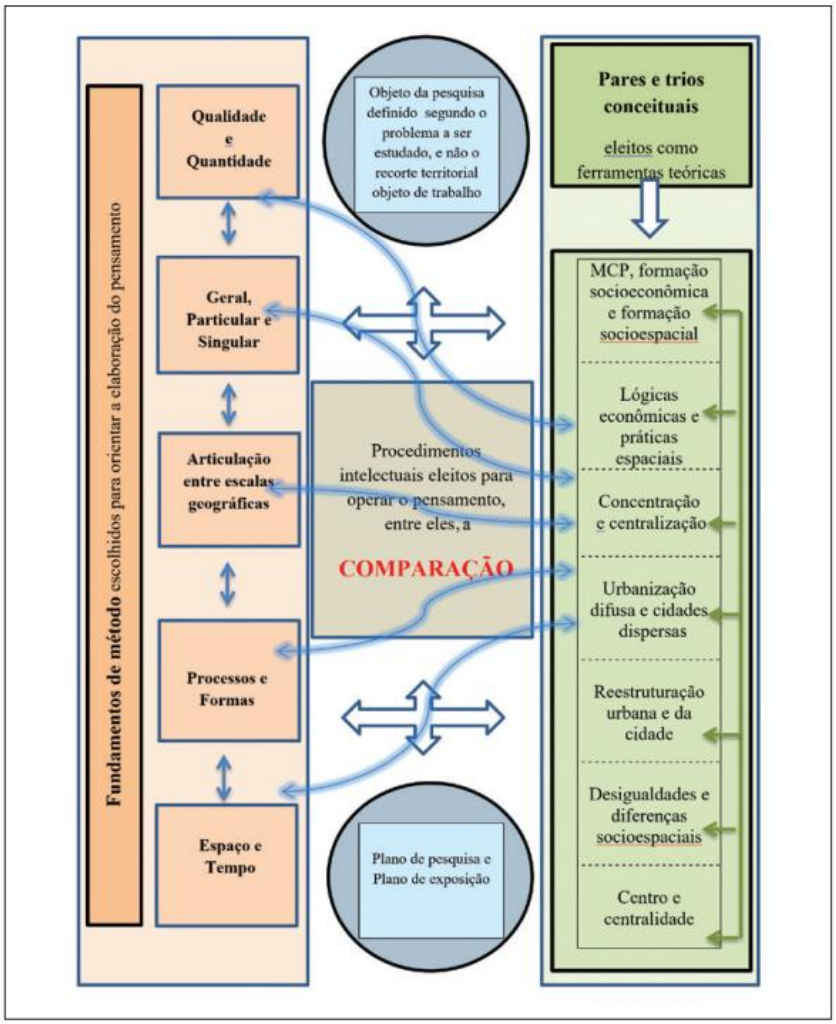
Neste contexto, Snyder (2001) adiciona que ter como estudo de caso entidades governamentais que estão "abaixo" das nacionais apresenta três grandes vantagens, sendo estas relevantes para a presente pesquisa (dado o enfoque no poder municipal ou local). De acordo com o autor, tais elementos-chave são: a) a maior facilidade em controlar as variáveis da análise e obter relações causais em comparação com o enfoque entre países; b) facilitam a codificação e a padronização dos resultados; e c) previnem a homogeneização de análises acerca dos resultados de políticas públicas em países altamente heterogêneos (como o Brasil). Ademais, também pode "(...) promover um aumento salutar na nossa habilidade de acuradamente *descrever* complexos processos, um foco em unidades subnacionais tem implicações importantes para como nós *teorizamos* tais processos"[178] (Snyder, 2001, p. 94). O próprio autor reforça que a democracia é um fenômeno que se manifesta desigualmente no espaço – e aqui se compreende a mesma como invariavelmente territorial, tanto em sua dimensão social e simbólica, quanto na institucional e política – de um mesmo país, o que foi evidenciado detalhadamente por Wampler, Sugiyama e Touchton (2022) para o Brasil.

O argumento em prol da comparação e de, ao mesmo tempo, ressaltar a importância das diferenças e da complexidade dos espaços urbanos internamente no Brasil e desse em comparação com outros países, é visto em Góes e Melazzo (2022). A partir dos autores e somando com os argumentos de Santos (2013), defende-se que a variedade e heterogeneidade da rede urbana brasileira se manifesta a partir de elementos

[178] Original em inglês, tradução do autor. Destaques no original.

quantitativos e qualitativos, não podendo ser entendida fora de suas respectivas formações socioespaciais que, ao fim e ao cabo, estão associados à elementos regionais. Portanto, parte-se "(...) da ideia de que os aspectos relativos ao processo de produção do espaço urbano estão atrelados à dinâmica de cada formação socioespacial que, por sua vez, influencia os processos de reestruturação urbana e da cidade" (Góes; Melazzo, 2022, p. 10). É nesse contexto que o OP se insere, adicionando a dimensão institucional-política e aumentando a complexidade do objeto. Um exemplo de estrutura da investigação urbana comparada é graficamente sintetizado na Figura 10, da qual apresenta elementos concomitantes da presente pesquisa.

Figura 10 – Síntese gráfica dos elementos que compõem um exemplo de pesquisa urbana comparada



Fonte: Sposito (2016)

Parte-se dessa construção para justificar a decisão de definir dois grandes blocos da investigação, ambos com elementos qualiquantativos presentes, mas com

predominância de uma estratégia ou outra a depender do objetivo, conversando com as duas perguntas de pesquisa. A comparação, enquanto procedimento intelectual e analítico é transversal e se faz presente não só no desenho das variáveis, mas também na análise dos resultados e as proposições de políticas públicas destes originados. A combinação de duas etapas fundamentará o debate e dará os indicativos para validar ou não a hipótese, fornecendo o necessário para conclusões sólidas, processo esse resumido no Quadro 3.

Quadro 3 - Síntese da estrutura da pesquisa

Bloco da pesquisa	**Descrição**	**Objetivo específico atendido**
1	Análise qualiquantitativa de larga escala das experiências de OP em cidades médias brasileiras	Objetivos (a), (b), (c) e (e)
2	Análise qualitativa das experiências locais de OP relevantes, foco de estudo aprofundado	Objetivos (c), (d), (e) e (f)

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.2 Primeiro bloco da investigação: comparando OPs entre cidades médias e metrópoles

A pesquisa de viés quantitativo na Geografia tem longa trajetória e apresenta, por si só, fundamentos que justificam sua utilização na investigação espacial contemporânea (Richards, 2009; Melazzo *et al.*, 2022). Se mantém salutar reforçar o que foi desenvolvido ao longo da seção anterior: sendo esta ciência uma do tipo social e humana (mesmo em suas vertentes mais associadas aos fenômenos naturais) e considerando a complexidade do espaço (Gomes, 2017; Souza, 2018), há dimensões e aspectos que não podem ser numerados e que a quantificação pode resultar em generalização ou simplificação da realidade. Porém, isso não significa uma rejeição aos procedimentos quantitativos – o que vigorou em parte da Geografia Crítica brasileira nas décadas finais do século XX (Souza, 2006) – e seu valor para a comparação, a identificação de padrões e a análise de grande número de casos segue da mais alta relevância.

Isso se associa com os próprios fundamentos da presente investigação. Destarte o alicerce do paradigma da produção do espaço (Lefebvre, 1991; 2011), há fortes inspirações, sobreposições e cruzamentos com a pesquisa social e institucional acerca de políticas públicas e instituições participativas, essas majoritariamente exercidas por sociólogos, cientistas políticos e administradores públicos. Neste campo de estudos, a manipulação de grande número de observações e variáveis, da quantificação e

empirização de fenômenos sociais e as técnicas de análise estatística – e aqui adiciona-se, de análise espacial – são essenciais para avaliar o impacto e a efetividade de políticas públicas (Pires, 2011; Romão; Martelli, 2013; Wampler; Sugiyama; Touchton, 2022). O mesmo vale para a política urbana, para os instrumentos de gestão urbana e, por consequência, para o OP. Como tratado no capítulo anterior, há uma problemática significativa neste campo de estudos acerca da padronização das pesquisas e dos achados em relação ao impacto e os resultados de programas participativos do tipo (Bartocci *et al.*, 2022; Vrydagh, 2022). Logo, uma das propostas aqui é, justamente, trazer uma abordagem que permita comparações e replicações.

Trabalhos científicos que vislumbram objetivos semelhantes ao da presente etapa podem ser encontrados, ainda que não com o mesmo enfoque comparativo entre entidades espaciais (metrópoles e diferentes estratos das cidades médias). O Brasil é o principal estudo de caso, por uma combinação de fatores. Primeiramente, a própria trajetória do OP no país, com mais de 35 anos de execução dos programas e diversos desenhos institucionais direcionados ao combate de injustiças sociais e territoriais, apesar das limitações de várias experiências (Fedozzi; Furtado; Rangel, 2018; Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020; Wampler; Goldfrank, 2022). Por segundo, soma-se a relativa grande quantidade de dados disponíveis – especialmente para o padrão de nações do Sul Global – e que, apesar da significativa opacidade do poder local no país, principalmente desde 2016 (Melazzo *et al.*, 2022), se faz presente por projetos e instituições de grande relevância como o DATASUS, o IPEA e o IBGE (Firkowski-Freitas, 2019; Wampler; Touchton, 2019; Touchton; Wampler; Peixoto, 2020; Wampler; Sugiyama; Touchton, 2022).

Como seria esperado, os enfoques e resultados das investigações de *large-N* (ou seja, grande número de casos observados) varia, mas apresenta algumas tendências e padrões de significativa importância. Mais importantemente, as pesquisas do BID (2005), Boulding e Wampler (2010), Touchton e Wampler (2013), Gonçalves (2014), Wampler e Touchton (2019) e Wampler e Goldfrank (2022) apresentam significativas evidências – a partir de diferentes estratégias de análise e progressivas mudanças – de que os orçamentos participativos tiveram relevante impacto na inversão de prioridades e na qualidade de vida dos citadinos, ainda que sob algumas condições. Mais especificamente, essas são um desenho institucional robusto que direciona os investimentos às periferias e a implementação por no mínimo duas gestões governamentais.

Outros estudos empíricos a serem considerados são os em torno de elementos fiscais do OP – seja a evidência de maior coleta de impostos nas cidades que os implementam ou a dinâmica de despesas que estrangula os investimentos do instrumento -, destacando-se novamente Gonçalves (2014) e também Bezerra (2017), Peres (2020), Touchton, Wampler e Peixoto (2020) e Bezerra e Junqueira (2022). Ademais, há ainda uma série de pesquisas de *large-N* que vão desde a estatística descritiva até regressões múltiplas e que focam em outras dimensões do OP, como níveis de participação, motivos para a adoção e declínio, influência da dinâmica política, entre outros (Gugliano, 2016; 2017; Fedozzi; Furtado; Rangel, 2018; Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020; Lüchmann, 2022; Lüchmann; Bogo, 2022).

Vale ressaltar que tais trabalhos de matriz quantitativa e grande número de casos não são exclusividade do contexto dos OPs brasileiros. A importância de tal tipo de investigação fica clara no caso peruano, em que trabalho recente (Abbott; McKiernan; McNulty, 2023) apontou impactos territoriais relevantes – ainda que limitados – nas cidades do país a partir do OP, o que contradiz conclusões anteriores (Jaramillo; Wright, 2015; McNulty, 2018; Wampler; McNulty; Touchton, 2021). Publicações do tipo também foram realizadas para estudar OPs em Portugal (Alves; Allegretti, 2012; Dias *et al.*, 2018; Bogo; Falanga, 2023), Espanha (Francés; Carratalá; Ganuza, 2018; Nebot; Pires, 2021; Ronda; Gil-Jaurena, 2021), Polônia (Bednarska-Olejniczak; Olejniczak, 2018; Lesniewska-Napierala; Napierala, 2020; Szczepańska; Zagroba; Pietrzyk, 2021; Poplawski; Gawlowski, 2023) e Coreia do Sul (Jung, 2021; Park; Yoon; Cho, 2022), como alguns exemplos.

Especificamente para a realidade brasileira, a coleta de dados sobre os OPs carrega algumas particularidades e que deram base para o banco de dados que fundamenta o presente bloco. Como discutido por Wampler e Goldfrank (2022), o número elevado de municípios do país e as limitações administrativas de muitos deles – especialmente os pequenos, levando também em consideração os mais de 30 anos de presença do OP – tornam a coleta mais dificultosa (especialmente no caso de investigações individuais), o que veremos a seguir.

Como referência à composição de casos desta pesquisa, essa se baseia em uma combinação de fontes. Em um primeiro momento, para vias de organização, foram utilizadas as mesmas tabelas de trabalho anterior (Lüchmann; Bogo, 2022) que estão fundamentadas em três origens principais: a) levantamentos coordenados pelo pesquisador Paolo Spada, que catalogou os processos implementados em municípios com

mais de 50 mil habitantes até 2012 (ver Spada [2017]), por via de contato direto com as prefeituras; b) censo realizado pela Rede Brasileira de Orçamentos Participativos (RBOP)[179], englobando o ciclo municipal de 2016, contactando as prefeituras a partir da coordenação de Belo Horizonte e Guarulhos; e c) atualização coordenada por Ligia Lüchmann em 2019, por via do Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais (UFSC)[180], que coletou informações em *sites* oficiais ou em contato direto com os governos municipais.

Em adição, foi incorporada também a base de dados de Wampler e Goldfrank (2022), atualizada para 2020 e fornecida pelos próprios autores. Posteriormente, o presente autor teve a oportunidade de participar como colaborador do "Censo dos Orçamentos Participativos 2024", coordenado por Paolo Spada e Marco Meloni (University of Southampton) em conjunto do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), realizado de março a outubro de 2024. Tal atividade permitiu a atualização das bases de dados consolidadas ao longo de 2023, a partir da utilização dos dados resultantes da investigação do grupo.

O sentido dessa composição foi o de elaborar um "guia" para a coleta dos dados, tornando o procedimento de pesquisa mais célere e eficaz, dada a dificuldade em se buscar informações acerca de políticas públicas urbanas em um universo de 5570 municípios. Ao longo do processo, também foram contactadas diretamente prefeituras e acessados portais institucionais no processo de validação e conferência dos dados, o que será detalhado adiante. Ao final, chegou-se a uma lista potencial de 571 municípios com no mínimo uma experiência de OP (ou similar) realizada de 1989 até 2024. Neste primeiro momento, estavam inclusas as pequenas cidades, o que era parte integrante do projeto de pesquisa original e que foi suprimido posteriormente por razões a serem explicitadas adiante, mas que dialogam com os argumentos do parágrafo anterior. Para cada uma das observações, foram compiladas as variáveis presentes no Quadro 4, que segue.

Quadro 4 – Conjunto de dados coletados para o primeiro bloco da pesquisa

Tipo de dado	**Conjunto de dados**	**Variável**	**Fonte**
Dados relativos às cidades	*Bases territoriais*	Geocódigo do IBGE; Macrorregião; Estado;	IBGE (2015; 2020; 2022)

[179] Críticas a esse levantamento podem ser vistos em Lüchmann, Romão e Borba (2018) e Lüchmann e Bogo (2022) já que, apesar de expandir a coleta para cidades menores, apresentava metodologia pouco restritiva, incluindo diversos casos que não poderiam ser considerados OPs (como audiências públicas de orçamento, por exemplo).

[180] Para mais detalhes, ver <https://npms.cfh.ufsc.br/o-nucleo/>. Acesso em 29 jan. 2025.

		Região Intermediária; Região Imediata; Município; Arranjo populacional;	
	Demografia e tipologia	População absoluta (1990, 2000, 2010 e 2022); Tipologia de espaço rural, urbano ou natureza;	IBGE (1996; 2000; 2011; 2023)
	Rede e hierarquia urbana	Posição na REGIC (1993, 2007 e 2018); Região de influência (2018); Índice de atração (2018); Índice do Centro de Gestão Territorial (2018);	IBGE (2020)
	Questões sociais	Índice de Vulnerabilidade Social Geral (2000 e 2010); Índice de Vulnerabilidade Social da infraestrutura (2000 e 2010); Índice de Prosperidade Social (2000 e 2010); Índice de Gini (1990, 2000 e 2010);	PNUD (2013) IPEA (2015)
	Questões econômicas	Produto Interno Bruto (2000, 2010 e 2020); Renda *per capita* (1990, 2000, 2010 e 2022);	IBGE (2004, 2020, 2023) PNUD (2013)
Dados relativos aos OPs	*Questões fiscais*	Índice médio de saúde financeira (2013-2020); Índice médio de autonomia financeira (2013-2020); Índice médio de investimentos (2013-2020);	FIRJAN (2021)[181]
	Participação	Participantes *per capita* na última edição do OP; Participação *per capita* na média histórica; Participação *per capita* na edição de maior número;	Coleta do autor; Fontes acadêmicas;
	Desenho institucional	Modelo mais recente de desenho institucional; Número de alterações no desenho; Status atual do OP; Modelo de inversão de prioridades;	Coleta do autor; Fontes acadêmicas;
	Investimento[182]	Valor *per capita* investido na última edição; Valor *per capita* investido na média histórica; Valor *per capita* investido na maior edição;	Coleta do autor; Fontes acadêmicas;

[181] É relevante reforçar que, neste caso, não se trata de dados brutos, mas sim de um índice desenvolvido por uma entidade com significativo grau normativo em sua elaboração. Ao se analisar criticamente a fundamentação metodológica da pesquisa (ver FIRJAN [2023]), é perceptível uma compreensão de administração pública associada ao contexto definido pela LRF e, logo, pelo *new public management*. No entanto, optou-se por sua utilização dada a organização e contribuição ao banco de dados.

[182] Para as variáveis em que foram utilizados valores em R$, optou-se pela conversão em valores reais (ou seja, ajustados à inflação), de maneira a permitir comparações. Para tal, o mês de março de 2024 foi utilizado como referência e utilizou-se a ferramenta de correção de valores do Banco Central intitulada 'Calculadora do Cidadão', a partir do índice IGP-M da Fundação Getúlio Vargas. A ferramenta está disponível no link <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/jsp/index.jsp>. Último acesso em 30 jan. 2025.

		Porcentagem do investimento municipal direcionado ao OP na última edição; Porcentagem do investimento municipal direcionado ao OP na média histórica; Porcentagem do investimento municipal direcionado ao OP na maior edição;	
	Estabilidade	Ciclos eleitorais com OP; Número total de ciclos de OP; Ciclos (ou anos) consecutivos com OP;	Spada (2017); RBOP (2016); Lüchmann e Bogo (2022); Wampler e Goldfrank (2022); Coleta do autor;

Fonte: Elaborado pelo autor

A justificativa pela escolha dos dados apresentados passa por algumas motivações. Relativo ao primeiro bloco, este diz respeito ao objetivo geral e os específicos dessa investigação, que busca evidenciar (ou negar) a possível relação entre a situação geográfica de determinada cidade e os impactos originados em seu processo de OP. Por isso, o grupo de dados intitulado "Rede e hierarquia urbana" se mostra o mais central para a análise dos que compõem os dados secundários relativos às cidades, não havendo um enfoque em dados intraurbanos. Se alguma significância estatística for encontrada, as análises em tornos dos motivos e de tais dados serão essenciais. A eles se combina também o "arranjo populacional", que pode explicitar que a união de diferentes entidades de governo local em uma mancha urbana (seja em uma aglomeração metropolitana ou não) pode ser benéfica à articulação e qualidade das políticas públicas.

A importância do descrito acima não invalida a necessidade dos outros grupos de dados secundários. As "bases territoriais" darão subsídio à análise espacial e regional, que pode demonstrar padrões, como nos trabalhos de Fedozzi, Ramos e Gonçalves (2020), Wetoszka (2020; 2022a) e Lüchmann e Bogo (2022). Os grupos "demografia e tipologia" e "questões econômicas" servem como controles e podem evidenciar quais outros elementos são mais relevantes para um OP impactante do que a situação geográfica em si, estratégia utilizada em Touchton e Wampler (2019), Fedozzi, Ramos e Gonçalves (2020) e Szczepańska, Zagroba e Pietrzyk (2021), por exemplo. A escolha da publicação do IBGE (2023) para a análise, mesmo com seu caráter experimental, advém da possibilidade de ver padrões de implementação e qualidade do OP em relação a espaços urbanos e rurais de maneira mais objetiva, seguindo um debate realizado pelo autor anteriormente (Bogo, 2020a).

Por fim, as "questões sociais" buscam duas funções: a primeira, compreender se, em amplo espectro, tais elementos impactam os instrumentos implementados; e se OPs com grande quantidade de ciclos realizados podem ter tido alguma influência na melhoria dos índices em casos específicos (ou no geral). Esse conjunto de dados secundários debatidos forma as variáveis *independentes*, seguindo a descrição de Ismay e Kim (2023).

O segundo conjunto, apresentado no Quadro 4, trata dos dados relativos ao próprio OP, sendo estas que darão a matriz quantitativa para a futura análise dos resultados. A definição das variáveis coletadas advém das propostas metodológicas de Souza (2006), Marquetti (2007), Cabannes (2007; 2015), Pires (2011), Cabannes e Lipietz (2015; 2017), Touchton e Wampler (2019) e Wampler e Goldfrank (2022). A seleção partiu da filtragem do debatido pelos autores e quais as efetivas possibilidades de quantificação e avaliação dos resultados[183]. A lista final foi base para a formulação de um questionário (ver Anexo 1), enviado a todos os 571 municípios identificados com possíveis experiências de OP (1989-2024).

Como será descrito em detalhe no subcapítulo seguinte, o número de referência acima (N = 571) foi base para o procedimento de coleta que fundamenta o primeiro bloco de resultados, mas este não foi mantido até o final da pesquisa, por conta de adaptações necessárias ao projeto original. O único "corte" realizado a partir do pesquisador ao número supracitado foi feito às pequenas cidades, por dois motivos principais. O primeiro se relaciona com as bases de dados e o processo de comparação com outros levantamentos de *large-N* acerca de OPs no Brasil, que filtram a coleta para casos em municípios com mais de 50 mil habitantes (Spada, 2017; Wampler; Goldfrank, 2022). Apesar de haver investigações que levantaram dados sobre os centros locais (ver Lüchmann; Bogo, 2022), a baixa disponibilidade – especialmente temporal – impediria análises mais robustas.

Por segundo, e em consonância com relatos da literatura acerca da dificuldade de coleta e sistematização de dados de políticas públicas nas pequenas cidades (Lüchmann; Bogo, 2022; Wampler; Goldfrank, 2022), o processo de coleta evidenciou, a este pesquisador, uma dificuldade muito significativa de obter respostas (ou até de entrar em contato) com os referidos municípios. O baixíssimo índice de resposta aos questionários – em conjunto com ausência de informação na maioria dos portais institucionais e poucas

[183] Processo similar foi realizado pelo próprio autor em Bogo (2020a), mas com menor grau de complexidade, tanto na coleta quanto na análise. Na ocasião, limitou-se à estatística descritiva e representação cartográfica coroplética.

pesquisas acadêmicas – tornariam a coleta desses casos insuficiente do ponto de vista estatístico, inviabilizando comparações com os outros estratos e impedindo inferências quantitativas confiáveis. No entanto, buscando manter a coerência conceitual com o trabalhado até aqui, o critério para delimitação seguiu a posição na rede urbana a partir da classificação da REGIC (IBGE, 2008; 2020) e não o critério demográfico. Dessa maneira, foram excluídos os municípios de ranqueamento 4 (41 centros de zona) e 5 (187 centros locais). Em adição, optou-se também pela exclusão dos municípios de pequeno porte (inferiores a 50 mil habitantes) que compõem arranjos populacionais de hierarquias superiores.

Naturalmente, é sentido um prejuízo à pesquisa, dada a significativa diminuição de possíveis municípios a serem estudados – de 571 para 314 casos, no total – e a mudança em relação ao plano original da investigação, que buscava comparar as cidades médias externamente para com metrópoles e cidades pequenas. Porém, tal decisão acarretou um resultado mais significativo da coleta, culminando na estratégia de divisão por *clusters*. Estes se referem a um grupo de entidades estatísticas que apresentam uma significativa coesão interna, servindo como referência de comparação a outros grupos (Estivill-Castro, 2002; Pfitzner; Leibbrandt; Powers, 2008).

Esta divisão permite diferentes aplicações estatísticas (como descritivas, regressões simples e múltiplas) e comparações. Dessa maneira, optou-se pela divisão em cinco *clusters* de municípios com OP, dos quais a) metrópoles; b) cidades de porte médio ou grande em aglomerações metropolitanas; c) capitais estaduais não metropolitanas e seus municípios aglomerados; d) cidades médias de largo alcance; e e) cidades médias de baixo alcance. Tais classificações seguem o catalogado pelo IBGE (2008; 2020) em suas publicações e diz respeito, respectivamente, às cidades de categoria 1[184]; aos municípios com mais de 50 mil habitantes que fazem parte dos arranjos populacionais das cidades classificadas como 1; demais capitais e seus municípios (com mais de 50 mil habitantes) membros dos arranjos populacionais; os municípios que compõem o grupo 2 (capitais regionais[185]), excluindo-se as capitais estaduais; e, por fim, as cidades que compõem o

[184] "São os 15 principais centros urbanos, dos quais todas as Cidades existentes no País recebem influência direta, seja de uma ou mais Metrópoles simultaneamente. A região de influência dessas centralidades é ampla e cobre toda a extensão territorial do País, com áreas de sobreposição em determinados contatos." (IBGE, 2020, p. 11).

[185] "São os centros urbanos com alta concentração de atividades de gestão, mas com alcance menor em termos de região de influência em comparação com as Metrópoles." (idem, 2020, p. 11).

grupo 3 (centros sub-regionais[186]). A lista discriminada de cidades está disponível no Anexo 2, e o Quadro 5 traz um resumo dos casos coletados, por *cluster*.

Quadro 5 – Resumo dos *clusters* e do número de experiências coletadas

Cluster	Descrição	Classe de dados	Número de casos (%)
'A'	Municípios sedes de metrópoles	Dados completos	12 (80%)
		Dados parciais	3 (20%)
		Sem dados	0 (0%)
'B'	Municípios de médio ou grande porte aglomerados a metrópoles	Dados completos	13 (19,69%)
		Dados parciais	15 (22,72%)
		Sem dados	38 (57,57%)
'C'	Capitais estaduais e municípios de médio ou grande porte aglomerados	Dados completos	4 (23,53%)
		Dados parciais	4 (23,53%)
		Sem dados	9 (52,94%)
'D'	Cidades médias de largo alcance	Dados completos	20 (22,72%)
		Dados parciais	15 (17,04%)
		Sem dados	53 (60,23%)
'E'	Cidades médias de baixo alcance	Dados completos	11 (9,02%)
		Dados parciais	3 (2,45%)
		Sem dados	108 (88,52%)

Fonte: Elaborado pelo autor.

O processo que levou ao número de casos coletados será detalhado *a posteriori* – especificamente, no subcapítulo 5.1 -, mas os mesmos têm origens a partir da combinação entre resposta dos representantes das prefeituras, dados disponíveis nos portais institucionais, referências bibliográficas e a coleta realizada pelo Censo dos OPs 2024. Como evidenciado pelo quadro, há um desequilíbrio nos dados disponíveis, de maneira positiva em relação ao *cluster* 'a' e negativa no que diz respeito ao 'e', com outros três em um valor intermediário. Considera-se que o resultado do *cluster* 'e', de somente 10,66% de dados primários coletados é insatisfatório, mas se encontra no campo do "esperado" para a dificuldade do processo de coleta de dados. Apesar de tornar as comparações menos confiáveis, considera-se que o resultado atingido nos demais *clusters* é significativa, ultrapassando ou se aproximando de 40% em todos os quatro (considerando dados totais e parciais), com destaque para 100% nas metrópoles. Por mais que esta seja uma limitação do trabalho, o valor total de experiências levantadas, dentre dados parciais e totais (N = 98) permite um grau de confiança estatística de 95% com margem de erro de

[186] "Neste terceiro nível hierárquico, as 352 Cidades possuem atividades de gestão menos complexas (todas são nível 3 na classificação de gestão do território), com áreas de influência de menor extensão que as das Capitais Regionais. São também Cidades de menor porte populacional, com média nacional de 85 mil habitantes, maiores na Região Sudeste (100 mil) e menores nas Regiões Sul e Centro-Oeste (75 mil)." (idem, 2020, p. 11).

8,5%; e no que diz respeito somente aos dados completos (N = 58), atinge-se uma confiança de 90% com 10% de margem de erro[187]. Ademais, as dimensões 'fiscal' e 'institucional' são majoritariamente compostas por dados secundários, o que permitiu o cálculo do IQIT para estas categorias em número superior ao coletado via questionários e demais operações de pesquisa. Quando não foi possível completar sequer o valor de uma dimensão – por mais que haja dados disponíveis para algumas variáveis[188] -, o processo foi caracterizado como "sem dados".

Retomando a explicação acerca das dimensões de análise, vale reforçar que a seção das "questões fiscais" é a única de origem secundária e sua escolha pela associação ao OP advém de resultados e hipóteses da literatura. Primeiramente, porque há uma relação de retroalimentação identificada por pesquisadores, dado que a arrecadação de impostos locais tende a crescer em cidades com OPs de alta intensidade, com evidências presentes no Brasil e no exterior (Gonçalves, 2014; Touchton; Wampler; Peixoto, 2020; Jung, 2021; Azevedo *et al.*, 2022; García; Balsas; Domínguez, 2022). Por segundo, a pressão das contas públicas em relação aos investimentos locais reforça a hipótese de que municípios com maior saúde fiscal – ou seja, menos endividados e com menor dependência de transferências – tem capacidade de implementar OPs mais robustos (Bezerra, 2017; Peres, 2020).

Tratando das variáveis primárias – originadas do questionário ou, como segunda opção, de fontes acadêmicas (compiladas no Anexo 3) – a primeira citada é a da "participação". É notório que a avaliar a participação exclusivamente pela quantidade (mesmo que relativa) de participantes forma um índice simplista, como argumentam Souza (2006), Costa (2010) e Fedozzi, Furtado e Rangel (2021). A participação na gestão urbana é um fenômeno multidimensional e avaliar sua qualidade é mais importante do que a quantidade. Porém, como ressaltado anteriormente, a escolha por um grande número de casos a serem observados implica em menor aprofundamento das variáveis – uma resultante simplificação –, ainda que não sem fundamentação. Afinal, a quantidade de cidadãos participantes ao longo do ciclo (tanto nas assembleias como votações) é também considerada um elemento diferencial de OPs mais intensos, como Porto Alegre

[187] Cálculos de amostra realizados em https://pt.surveymonkey.com/mp/sample-size-calculator/. Acesso em 18 fev. 2025.
[188] Os casos mais comuns são vistos na dimensão institucional, em que, por exemplo, as bases de referência forneciam dados sobre número de edições, mas em que não foi possível averiguar outras variáveis, como status, modelo de tomada de decisão e uso de regras de inversão de prioridades.

(Nuñez, 2018) e Belo Horizonte (Montambeault, 2019). A opção por compor esta dimensão a partir de três variáveis (última edição, maior edição e média histórica) também busca diminuir a possibilidade de distorções da coleta e retratar mudanças ao longo do tempo. Assume-se, portanto, que mais participação é melhor do que menos (independentemente se presencial ou *online*), considerando o formato brasileiro de OP e as nuances relacionadas. Tanto para esta dimensão quanto para a 'investimentos', os dados absolutos foram coletados e tabulados, mas não foram utilizados para composição do IQIT, em detrimento de valores *per capita* (relativos). Esta decisão se deu com o objetivo de impedir distorções que favorecessem entidades de maior porte demográfico, como as metrópoles e municípios que compõem seus arranjos populacionais.

No que tangem as dimensões "desenho institucional" e "estabilidade", estas englobam variáveis com lastro relevante nos achados dos cientistas. É evidente a partir de resultados empíricos que OPs que se mantém atuantes por mais tempo e com menos oscilações em seus ciclos obtém melhores resultados territoriais e recebem maior credibilidade da população, especialmente quando o desenho institucional é progressivamente melhorado (Alves; Allegretti, 2012; Cabannes, 2015; Wampler; Touchton, 2019; Lüchmann; Bogo, 2022; Wampler; Goldfrank, 2022; Wetoszka, 2022a). É também sabido que processos com desenhos que deliberadamente direcionam os investimentos às periferias e que tem maior controle por parte da população (logo, decisório/deliberativos) apresentam resultados melhores de inversão e aumento da qualidade de vida (Souza, 2010a; Wampler; McNulty; Touchton, 2021; Wampler; Goldfrank, 2022), ainda que se trate de uma difícil quantificação[189]. Por fim, o conjunto dos "investimentos" engloba o que diversos autores (Souza, 2000b; 2004; 2006; 2010a; Cabannes, 2007; 2015; Marquetti, 2007; Pires, 2011; Fedozzi; Furtado; Rangel, 2021; Wampler; Goldfrank, 2022) argumentam ser as mais importantes variáveis quantitativas e objetivas para medir a disposição que determinado governo – por via do desenho institucional – tem em fornecer poder decisório sobre o território para os cidadãos. Sem alta capacidade de investimento em porcentagem do orçamento público e *per capita*, o OP tende a se descolar de seus objetivos iniciais: radicalização da democracia urbana e combate às injustiças territoriais. Também cabe ressaltar que as dimensões "fiscal",

[189] Isso eventualmente levou à decisão do dado acerca do "número de alterações desenho institucional" não ser considerado para o índice final, já que, como mostram Alves e Allegretti (2012), as mudanças podem ser tanto de *upgrading* quanto de *downgrading* – o que pode ser visto em Porto Alegre, Vitória e Recife, somente para citar alguns exemplos -, uma avaliação qualitativa que tomaria tempo significativo do pesquisador.

"institucional" e "investimentos" se associam diretamente com a ideia, frequentemente trabalhada por pesquisadores do tema, de "capacidades estatais" (Romão; Martelli, 2013; Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020; Wampler; Goldfrank, 2022). Por mais que o desenho metodológico aqui proposto tangencie essa abordagem, não é enfoque da tese, algo que tende a ser mais bem desenvolvido em trabalhos futuros.

As variáveis listadas associadas à segunda parte foram escolhidas com o objetivo de formar um índice, de valor unitário. Como argumentado por Melazzo *et al*. (2022, p. 295), "A forma mais avançada de 'transformar' dados brutos para entender a fragmentação é propor indicadores combinando dados demográficos e sociodemográficos do IBGE, ou mesmo outros dados". Por mais que o trabalho dos autores trate de um fenômeno-processo específico (a fragmentação socioespacial), considera-se que o princípio delineado também se aplica a desigualdade socioespacial e, mais amplamente, à justiça territorial. Isso permitirá interpretar a relação do OP com estes conceitos, além de objetivos específicos da investigação demandarem a formulação de um índice para procedimentos estatísticos. Logo, o intitulado *índice quantitativo de impacto territorial* (IQIT), composto por quatro dimensões (saúde fiscal, participação, investimentos e institucional) será a *variável dependente*. O primeiro grupo de variáveis e suas relações servirão para explicar (ou não) a capacidade de impacto territorial que um determinado OP apresenta ao longo de sua adoção, o que pode ser identificado por via de regressão linear ou múltipla. Ismay e Kim (2023, n. p.) sintetizam que

> [Uma] maneira de estabelecer isso é usando terminologia matemática: nós iremos modelar a variável resultante *y* [variável dependente] "como uma função" da variável explicatória/preditiva *x*. (...) Mas, por que nós temos dois rótulos diferentes, explicatória e preditiva, para a variável *x*? Isso é porque mesmo que os dois termos sejam usados frequentemente como sinônimos, grosso modo a modelagem de dados serve um de dois propósitos:
>
> 1. **Modelando para explicar**: Quando você quer explicitamente descrever e quantificar a relação entre a variável resultante *y* e o grupo de variáveis explicatórias *x*, descrever a significância de quaisquer relações, ter medições sumarizando essas relações, e possivelmente identificando quaisquer relações *causais* entre as variáveis.
> 2. **Modelando para prever**: Quando você quer prever a variável resultante *y* baseando-se na informação contida em uma série de variáveis preditoras *x*. Diferentemente de modelar para explicar, porém, você não se importa tanto acerca de entender como todas as variáveis se relacionam e interagem entre si, mas sim somente se você pode fazer boas previsões acerca de *y* usando a informação de *x*.[190]

[190] Original em inglês, tradução do autor.

Portanto, a prática realizada foi a primeira, descrita na citação acima. A partir de técnicas estatísticas, descritas em detalhe adiante, a modelagem foi aplicada para analisar se as variáveis associadas às cidades coletadas explicam ou não o impacto territorial dos OPs, representado pelo IQIT. Este, por sua vez, foi elaborado da seguinte maneira, para cada uma das variáveis:

- Passo 1 – Dados coletados foram ranqueados a partir do maior valor observado;
- Passo 2 – O maior valor para cada variável se tornou 1[191], e os valores subsequentes foram calculados a partir da relação percentual para com o primeiro, logo, todos os casos apresentam – em um primeiro momento - valor entre 0 e 1;
- Passo 3 – Variáveis foram agregadas em dimensões, nomeadamente quatro (Saúde Fiscal, Participação, Investimentos e Desenho Institucional & Estabilidade);
- Passo 4 – Cada dimensão recebeu um peso, que foi multiplicado pela soma de todas as variáveis de cada dimensão;
- Passo 5 – Cada dimensão recebeu um valor próprio, relativo à pontuação daquele caso específico de OP naquela área;
- Passo 6 – O valor final da média entre as quatro dimensões é o IQIT, disponível para cada um dos casos de OP presentes no banco de dados em que foi possível coletar os dados necessários[192];

O passo a passo listado acima demanda o detalhamento de algumas questões. No que diz respeito ao 'passo 1', alguns *outliers*[193] tiveram de ser avaliados ao longo da coleta, ainda que tenham sido poucos casos. Na dimensão 'participação', o município de Santos/SP apresentou valores muito superiores mesmo ao segundo na lista – algo também influenciado por seu desenho institucional, exclusivamente *online*, o que tem sido apontado pela literatura como determinante para o "inchaço" nos números de participação de alguns casos (Abreu; Pinho, 2013; Allegretti; Dias; Antunes, 2016; Allegretti; Tang; Secchi, 2016) -, demandando uma readequação. Optou-se por conferir a

[191] No caso da porcentagem de investimentos públicos, o valor 1 equivale, objetivamente, a 100%.
[192] O detalhamento acerca do processo de coleta e dos resultados obtidos será visto no subcapítulo 5.1.
[193] "Um *outlier* é uma observação que está muito distante do resto das observações. Essa observação é normalmente gerada por fatores incomuns." (Maddala, 1992, p. 89. Original em inglês, tradução do autor). No que tange as ciências humanas e sociais, um *outlier* muitas vezes está associado com elementos político-institucionais e/ou espaciais muito singulares a um lugar, o que será discutido ao longo da análise.

pontuação 1,5 para o IQIT de participação da cidade e realizar o procedimento indicado no 'passo 2' a partir do segundo maior valor, do município de Concórdia/SC. Procedimento similar foi realizado para a variável "Valor *per capita* investido na maior edição do OP" para os municípios de Porto Alegre/RS e São Bernardo do Campo/SP. Em ambos os casos o valor foi muito superior aos demais municípios, optando-se pela pontuação 3 e 1,5, respectivamente. Logo, o 'passo 2' para esta variável específica foi calculada a partir do terceiro maior valor, correspondente ao município de Vitória/ES. Em ambas as situações se optou por não excluir os *outliers* de maneira a não se descartar as observações e não onerar as referidas cidades na análise final.

No que tange o 'passo 4', a elaboração de pesos diferentes foi realizada de acordo com o debate teórico feito ao longo da presente tese, buscando equilibrar achados e hipóteses da literatura especializada em OP. Considerando que a dimensão 'questões fiscais' se trata de elemento externo ao instrumento que, apesar de aparentar ter grande relevância para a elaboração de OPs robustos (Bezerra, 2017; Peres, 2020), não necessariamente diz respeito à qualidade dos casos coletados em si, optou-se pelo peso 1. A mesma pontuação foi escolhida para a dimensão 'participação'. Por mais que a presença dos cidadãos seja essencial e esteja nos fundamentos primordiais do OP (Fedozzi, 2002; Lüchmann, 2003; Souza, 2006; 2010a; Smith, 2009), a sua quantificação apresenta limitações – já listadas – e sua relação para com a materialização dos elementos que compõem a justiça territorial e o combate às desigualdades socioespaciais é menos evidente. Portanto, o peso 2 foi aplicado às outras duas dimensões.

No caso da 'institucional', isso advém do debatido acerca da importância do desenho institucional para os resultados territoriais do OP, sendo a espinha dorsal para delimitar de qual maneira os investimentos serão aplicados (Wampler, 2003; Gilman; Wampler; 2019; Geobey; Campbell; Kearney, 2023). Ademais, pesquisas apontam que OPs mais estáveis e com mais tempo de aplicação tendem a apresentar melhores resultados (Touchton; Wampler, 2013; Wetoszka, 2022a). Já na dimensão 'investimentos', o peso é baseado na relevância que o orçamento público tem para efetivar as demandas dos cidadãos e a inversão de prioridades, sendo uma métrica objetiva do poder concedido à população pelo Estado (Bogo; Falanga, 2023). Na análise de alguns autores, é a principal métrica para avaliar o potencial de causar impacto de um OP (Souza, 2006; Marquetti, 2007; Cabannes, 2015; 2021; 2025). O Quadro 6, abaixo, apresenta um resumo da estrutura de composição do IQIT.

Quadro 6 - Resumo da composição do valor final do IQIT

Dimensão	**Peso**	**Valor total máximo**
Fiscal	1	1,00
Participação	1	1,00
Institucional	2	2,00
Investimentos	2	2,00
IQIT final	n/a	Média dos anteriores (e.g. valor máximo de 1,5)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como será descrito no início do próximo capítulo, o nível de complexidade e de disponibilidade dos dados varia de acordo com cada dimensão, tornando o número de observações desequilibradas. Portanto, além do IQIT geral, descrito acima, foram utilizados os valores relativos a cada uma das dimensões para realização de análise específicas, permitindo um enriquecimento do trabalho e uma complexificação dos debates desenrolados no capítulo que segue.

A nível de descrição, a composição do índice supracitado (em sua completude e dividido de acordo com as dimensões) permitiu as análises estatísticas, realizadas na ferramenta *Posit Cloud*[194], que utiliza a linguagem de programação *R* para gerar gráficos de diversos tipos, relatórios numéricos, manipular bancos de dados e aplicar análises estatísticas, desde descritivas até regressões múltiplas. O uso da linguagem *R* para procedimentos quantitativos tem crescido significativamente entre pesquisadores de ciências humanas e apresenta várias potencialidades para a investigação científica de cunho social e espacial (Aquino, 2014; Mas *et al.*, 2019; Ismay; Kim, 2023). Ocorreu, também, combinação com outros *softwares*, como o *Microsoft Excel* (em que se armazenaram os diferentes bancos de dados) e o *SPSS Statistics*. De qualquer maneira, as representações e análises espaciais, fundamentais para a presente investigação, foram realizadas a partir de SIGs, demandando um pequeno interregno para explicitar sua função metodológica e analítica.

4.3 O papel dos Sistemas de Informações Geográficas

Resumidamente, os SIGs compõem uma maneira de representar e interpretar o espaço geográfico a partir de um fluxo de trabalho específico, que combina *softwares*,

[194] Disponível em <https://posit.cloud/content/yours?sort=name_asc>. Último acesso em 09 dez. 2023.

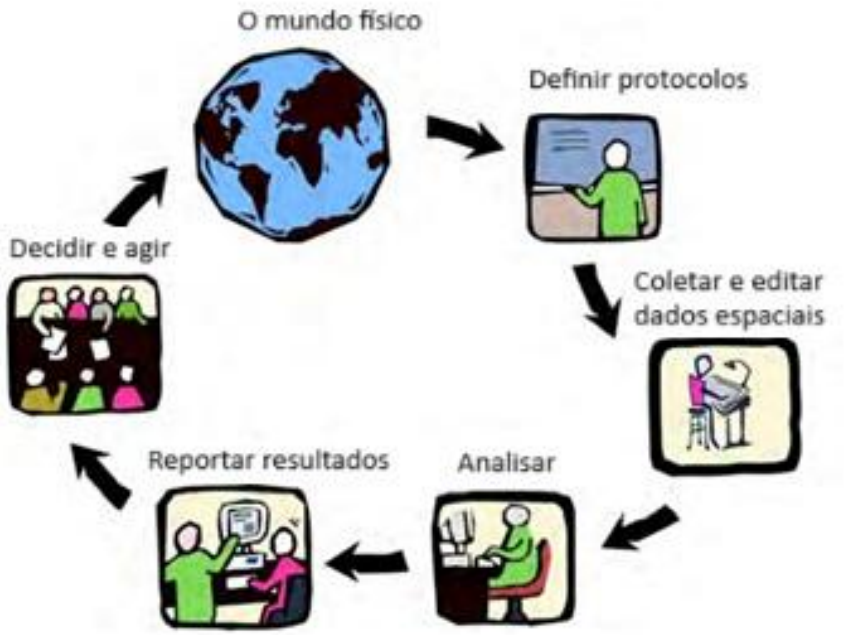
hardwares, organizações e o pesquisador (neste caso), manipulando dados e informações espaciais (Bolstad, 2016; Chang, 2019). Consequentemente, os SIGs não são em si os programas e as ferramentas (*offline* e *online*) para realizações de análises e produtos cartográficos, mas sim parte de um processo mais amplo, e elemento fundamental de muitas das investigações científicas realizadas na Geografia, incluindo-se os estudos urbanos (Chatel *et al.*, 2022; Ahn *et al.*, 2023). O impacto acadêmico e social pode ser sintetizado a partir de que o

> (...) desenvolvimento tecnológico acompanhou a ascensão da análise espacial e da geografia quantitativa. A produção automatizada de mapas facilitou a descoberta de regularidades e correlações na distribuição geográfica dos fenômenos. A ferramenta digital passou a oferecer a possibilidade de combinar a análise espacial com a análise estatística dos dados a serem processador cartograficamente. (...) O progresso dos computadores e dos *softwares*, em termos de potência e diversidade de operações de cálculo e armazenamento, torna possível acompanhar o fluxo contínuo de informações e a ampliação do acesso a dados estatísticos: a era dos grandes dados (*Big Data*) começou no século XX, mas está se tornando mais estabelecida no século XXI. (...) Essas ferramentas de visualização digital tornam a abordagem geográfica e as representações do espaço centrais, que se destinam a ser intuitivas e acessíveis ao maior número de pessoas. (Chatel *et al.*, 2022, p. 328-329)

Como ressaltam os próprios autores, destarte os casos em que novas técnicas ou produtos são o enfoque da pesquisa, o geoprocessamento[195] e o SIG servem como ferramentas ou um dos meios de realizar a análise espacial, estando inseridos em um contexto mais amplo, como mostra a ilustração da Figura 11.

[195] "Conjunto de tecnologias voltadas a coleta e tratamento de informações espaciais para um objetivo específico. As atividades envolvendo o geoprocessamento são executadas por sistemas específicos mais comumente chamados de Sistemas de Informação Geográfica." (INPE, 2006, n.p.)

Figura 11 – Contexto institucional e de trabalho do qual estão inseridos os SIGs



Fonte: Bolstad (2016). Adaptado pelo autor.

Ambos os blocos do presente trabalho têm tais estratégias como parte integrante do processo de análise e representação dos achados. No primeiro caso, a mobilidade do OP e a distribuição espacial dos principais casos, na escala nacional, servirão não só para auxiliar a interpretação ao leitor, mas também como fontes de debate e identificação de potenciais padrões regionais ou associados às redes urbanas. Tal articulação já esteve presente em trabalhos anteriores do autor acerca do OP, como em Bogo (2020a), Lüchmann e Bogo (2022) e Bogo e Falanga (2023).

Tratando especificamente de tal instrumento de gestão urbana, ferramentas SIG têm sido utilizadas de maneira a analisar e avaliar a distribuição espacial de projetos e investimentos (Carlos, 2015; Bogo, 2022; Wetoszka, 2022a; Ahn *et al.*, 2023), permitindo a sobreposição de camadas e evidenciando padrões de difícil assimilação somente a partir da consideração de dados sociais e estatísticos descolados de sua geograficidade. Como anteriormente debatido, interpreta-se aqui o OP como um objeto institucional e político inerentemente territorial e, por consequência, estudá-lo se utilizando de ferramentas de análise e representação espacial permite maior qualidade e aprofundamento dos resultados. No que tange a cidade, seus processos e fenômenos, e mais especificamente a fragmentação socioespacial, deve-se levar em consideração que

> O mapeamento permite espacializar a fragmentação e evidenciar os fatores que contribuem para ela. Porém, trata-se de uma tarefa desafiadora, uma vez que a fragmentação socioespacial se constitui em um processo amplo e complexo que se revela a partir da combinação de diferentes dimensões da realidade urbana. (Chatel *et al.*, 2022, p. 330-331)

O mesmo vale para o OP em si, e, também, a sua correlação com outras dimensões do urbano, como a desigualdade socioespacial e as lutas por justiça territorial. Portanto, o uso de SIG para o segundo bloco da investigação demanda diferentes técnicas e abordagens, que se relacionam com o desenho misto do trabalho. O levantamento de localização de projetos e a distribuição espacial dos investimentos é uma das bases para analisar qualitativamente o impacto territorial e empiricizar a justiça territorial, como em Ahn *et al.* (2023). Estes devem ser combinados com outras análises espaciais, como os mapas de exclusão desenvolvidos em Melazzo *et al*. (2021). Neste trabalho, optou-se pela utilização do *software* livre QGIS versão 3.22.17, uma das mais estáveis e atualizadas disponíveis, em conjunto do Google Earth Pro, ferramenta utilizada para conferência e catalogação espacial dos projetos dos OPs estudados. Um resumo das camadas trabalhadas e suas fontes pode ser identificada no Quadro 7, abaixo.

Quadro 7 – Lista de camadas vetoriais utilizadas nas operações de geoprocessamento

Bloco da investigação	**Recorte espacial**[196]	**Dado(s)**	**Fonte**
1	Brasil	Limites territoriais diversos; Sedes municipais; Ligações entre cidades;	IBGE (2020; 2023a)
		OPs ativos por ciclo eleitoral; OPs de acordo com IQIT;	Spada (2017); Lüchmann e Bogo (2022); Wampler e Goldfrank (2022); Coleta do autor;
2	Araraquara	Limites territoriais diversos; Limites setores censitários; População e renda por setor censitário;	IBGE (2011; 2023a)
		Projetos financiados pelo OP	Coordenadoria de Participação Popular de Araraquara (2024); Prefeitura de Araraquara (2025); Coleta do autor;
	Łódź	Limites territoriais supramunicipais	GIS Support (2024)
		Limites territoriais intramunicipais	InterSIT (s.d.)
		Setores censitários	GIS Support (2024)
		Projetos financiados pelo OP	Prefeitura de Łódź (2024); Coleta do autor;

[196] Dados de Maringá não constam no quadro pois o desenho institucional utilizado na cidade não permite o tipo de análise espacial que considera os projetos selecionados pelos cidadãos, o que será discutido ao longo dos resultados.

	Vallejo	Limites territoriais diversos	California Open Data (2024)
		Distritos eleitorais	Dhakal (2025)
		Setores censitários (*block groups*)	Manson *et al.* (2024)
		População e renda por setor censitário;	USCB (2020); American Community Survey (2023);
		Projetos financiados pelo OP	Prefeitura de Vallejo (2023); Coleta do autor;

Fonte: Elaborado pelo autor.

Porém, a compreensão do impacto, da relação entre desenho institucional e território, e as potencialidades do OP em cidades médias demandam um aprofundamento que vai além do que é evidenciado pelos mapas. Necessita, em conjunto, de uma abordagem qualitativa, o que será realizado na segunda etapa da pesquisa.

4.4 Segundo bloco da investigação: Comparando o impacto territorial do OP e sua relação com desigualdades socioespaciais e justiça territorial em quatro cidades médias

De maneira a seguir com a perspectiva de metodologia mista, o segundo bloco da coleta e análise de dados tem uma abordagem de viés qualitativa – complementado por elementos quantitativos e de análise espacial – a partir do que já foi descrito até aqui. A contribuição de tal linha de investigação para as ciências humanas e sociais é, simultaneamente, ampla e profunda, tanto pelas possibilidades de procedimentos a serem implementados quanto pelo grau de imersão do sujeito em relação ao objeto (Quivy; Van Campenhoudt, 2017; Góes *et al.*, 2022). No que tange a investigação científica do urbano brasileiro, a trajetória acadêmica já apresenta diversos exemplos (e proposições) relevantes da abordagem qualitativa[197] que a consolidam ainda mais no campo. A multidimensionalidade do orçamento participativo também o coloca como objeto adequado para a pesquisa qualitativa, o que pode ser visto nos trabalhos executados ou compilados por Wampler (2003), Borba e Lüchmann (2007), Neves (2008), Smith (2009), Romão (2010) e Wampler e Goldfrank (2022), somente se circunscrevendo à casos brasileiros.

Como observado no Quadro 3, é exclusividade da presente etapa cumprir os objetivos (d), (e) e (f) e, por consequência, ajudar a responder a uma das perguntas de pesquisa – confirmando ou não a hipótese – de maneira a complementar a respondida no

[197] Ver Holston (1989), Caldeira (2000), Sposito e Góes (2013) e Góes e Melazzo (2022).

bloco anterior. Isso porque, resumidamente, a conexão entre desenho institucional e território e a potencial relação entre OP e justiça territorial demandam, enquanto objetos, a aplicação de metodologia mista. Para tal, é necessário realizar recortes espaciais, o que levou a delimitação de quatro estudos de caso. Trabalhos do tipo, que podem ser caracterizados como *medium-N* – ou seja, exploram mais do que somente um ou dois casos – também são encontrados na literatura acerca do OP e processos participativos como um todo, como os de Wampler (2003), Cabannes (2007; 2015; 2018), Smith (2009), Souza (2010a), Silva (2017), Lehtonen (2021), Manes-Rossi *et al.* (2021), Schmäing (2023) e Porto e Rena (2024).

É necessário ressaltar, primeiramente, que não há conexão direta entre os resultados obtidos no primeiro bloco e os estudos de caso selecionados. Ainda que o IQIT permita identificar e analisar quais as principais experiências de OP implementadas no Brasil a partir dos critérios definidos – especialmente para cidades médias, o que configura o objetivo específico (b) – a delimitação das cidades a receberem aprofundamento está mais associada com o potencial de responder às perguntas vinculadas aos já citados objetivos que baseiam o presente bloco. Portanto, a importância do desenho institucional (Wampler, 2003; Fedozzi; Furtado; Rangel, 2021; Mattei; Santolamazza; Grandis, 2022) e as manifestações da justiça territorial (Cabannes, 2007; 2021; Gervais-Lambony, 2017) foram fundamentais na decisão. Do ponto de vista metodológico, a principal baliza para se utilizar de estudos de caso específicos e a sua delimitação está no trabalho de Flyvbjerg (2006).

Em seu texto, o autor argumenta acerca da importância dos estudos de caso e sua validade científica como equivalente às investigações quantitativas de largo espectro, sendo estas metodologias complementares e não conflitantes, em concordância com Melazzo *et al.* (2022). Em adição, há a defesa de que a construção do conhecimento a partir de casos concretos é essencial para a formação de cientistas com expertise em suas áreas, além de aumentar a informação científica disponível acerca da realidade, sendo a empiria e a experiência fundamentais (Flyvbjerg, 2006). Portanto, há uma série de concepções distorcidas sobre o processo científico em torno dos estudos de caso, sintetizados em cinco:

> *Mal-entendido 1*: Conhecimento generalista e teorético (independente de contexto) é mais valioso que conhecimento concreto e prático (dependente de contexto).

> *Mal-entendido 2*: Não é possível generalizar a partir de casos individuais; portanto, estudos de caso não podem contribuir para o conhecimento científico.
> *Mal-entendido 3*: Estudos de caso são mais úteis para gerar hipóteses; ou seja, na etapa inicial de um processo de pesquisa completo, onde outros métodos são mais adequados para testagem de hipóteses e construção de teorias.
> *Mal-entendido 4*: Estudos de caso contêm viés em direção à verificação, ou seja, uma tendência de confirmar as noções pré-concebidas do pesquisador.
> *Mal-entendido 5*: É frequentemente difícil sumarizar e desenvolver proposições e teorias gerais na base de estudos de caso específicos.[198] (idem, 2006, p. 221)

Ao longo do artigo, o supracitado pesquisador contra-argumenta e refuta cada uma das cinco frases acima, reforçando a importância e as capacidades explicativas que os estudos de caso têm para a investigação em ciências humanas e, mais especificamente, para os estudos urbanos[199]. Resumidamente, em relação ao primeiro, aponta que verdades universais não existem em estudos sobre questões humanas, portanto conhecimento concreto e contextualizado é mais valioso do que proposições generalistas. Já sobre o segundo, utiliza-se de uma adaptação da falsificacionismo de Popper (1974) para argumentar que não só é possível generalizar a partir de estudos de caso, como estes são essenciais para o desenvolvimento do conhecimento científico. No terceiro, afirma que estudos de caso têm outras funções na pesquisa científica além da geração de hipóteses, servindo também para testá-las e construir teorias. No quarto, indica que não há quaisquer vieses de confirmação mais fortes neste tipo de trabalho, sendo que a experiência de pesquisa do tipo tende, na verdade, a ser mais eficaz em romper com noções anteriores dos cientistas. Por fim, o quinto mal-entendido é negado ao passo que o autor argumenta que sumarizar e generalizar estudos de caso nem sempre é uma boa ideia, com estes devendo ser entendidos como narrativas, completos em si mesmo. Em adição, Flyvbjerg (2006) também aponta que "Isso não significa que estudos de caso são sempre relevantes ou apropriados como método de pesquisa (...). A escolha de método deve depender claramente do problema sob estudo e as suas circunstâncias"[200] (p. 226).

Como evidente neste bloco, o desenho do estudo e as perguntas levantadas para a tese tornam necessário um aprofundamento qualitativo em casos específicos. A escolha

---

[198] Original em inglês, tradução do autor. Destaques no original.
[199] "Estudos de caso são ideais para generalização utilizando o tipo de teste que Karl Popper (1959) chamou de "falseamento", em que nas ciências sociais toma parte de reflexões críticas. O falseamento é um dos mais rigorosos testes em que uma proposição científica por ser sujeita: se somente uma observação não fecha com a proposição, ela é então considerada não válida em termos gerais e deve, portanto, ser revisada ou rejeitada." (Flyvbjerg, 2006, p. 227-228. Original em inglês, tradução do autor).
[200] Original em inglês, tradução do autor.

destes também demanda estratégias, como as propostas por Flyvbjerg (idem). De acordo com o autor, quando há o objetivo de se buscar um grande aprofundamento em um fenômeno ou objeto, a escolha por amostras representativas ou aleatórias não é a melhor decisão, dado que são os casos extremos que tendem a fornecer mais informações relevantes. Logo, se trata de uma seleção orientada em informações coletadas pelo pesquisador no processo de construção do problema, algo que também é reforçado como válido por Quivy e Van Campenhoudt (2017).

Como definido por Flyvbjerg (2006), existem quatro tipos de escolhas orientadas, que podem ser: a) casos extremos ou desviantes; b) casos paradigmáticos[201]; c) *casos de variação máxima*; e d) *casos críticos*. Ambos os destacados são os que serviram, de maneira sobreposta, como estratégias intelectuais para definição das cidades e experiências de OP estudadas, observando-se a importância da comparação bem fundamentada (Scott; Storper, 2014). O primeiro, diz respeito ao propósito de "obter informações acerca do significado que várias circunstâncias têm para os processos e resultados do caso" e o segundo para "obter informações que permitem deduções lógicas do tipo 'Se isso (não) é válido para este caso, então (não) se aplica a todos os casos.'"[202] (idem, 2006, p. 230).

À essa estratégia combinada, se somou uma das proposições comparativas de Sposito (2016), a de analisar objetos com características diferentes em conjuntos similares. Logo, optou-se pela delimitação de cidades com OPs que apresentam relevantes variações em seus desenhos institucionais, mas todas com papel funcional intermediário em suas redes urbanas. Isso permitiu confrontar a relação entre as regras definidas pelo instrumento e seu impacto territorial, assim como qual a potencial relação destes com a justiça territorial e atenuação ou intensificação das desigualdades socioespaciais.

Como resultados, os casos definidos foram Araraquara (São Paulo, Brasil), Maringá (Paraná, Brasil), Vallejo (Califórnia, EUA) e Łódź (Łódźkie, Polônia). A escolha por dois casos internacionais se pauta em três argumentos, dos quais: a) a mobilidade internacional do próprio OP, que fomentou novas interpretações e desenhos de tal inovação democrática (Sintomer *et al.*, 2012; Dias *et al.*, 2021; Ahn *et al.*, 2023); b) o apontamento de Snyder (2001) de que a reprodução de processos gerais como o neoliberalismo político-econômico e a descentralização administrativa deve fomentar

[201] Se trata de objeto que define ou se torna referência para todo um campo de estudos. No que tange o OP, este caso é claramente Porto Alegre, como visto em Sintomer *et al.* (2012), Porto de Oliveira (2016; 2018) e Wampler, McNulty e Touchton (2021).
[202] Original em inglês, tradução do autor.

estudos analisando seus resultados de maneira comparativas entre entidades subnacionais de diferentes países; e c) reforçar a importância das dimensões política e institucional na reprodução do espaço urbano (Lefebvre, 1991; 2015), ao assumir que o OP é produto e produtor do espaço.

A escolha de cada um dos casos investigados passa pelos motivos gerais – desenhos institucionais variantes e serem cidades médias ou de porte médio – e as especificidades de cada um. No Brasil, a delimitação de Araraquara é resultado de sua ascensão enquanto um dos mais relevantes programas de OP do país[203], tanto por suas adaptações do modelo porto-alegrense quanto pelo elevado engajamento da população e das lideranças políticas locais (Carvalho; Araújo, 2011; Lüchmann; Martelli; Taborda, 2021). Justamente pela inspiração no que se consolidou como o desenho nuclear do instrumento (Sintomer *et al.*, 2012; Wampler; McNulty; Touchton, 2021), tal cidade paulista apresenta – a princípio – maior poder decisório de sua população e regras que favorecem a inclusão social e a inversão de prioridades, logo, a justiça territorial.

Já a decisão por Maringá – além de ser uma das cidades estudadas pelo projeto temático FragUrb (Sposito, 2018; Góes; Melazzo, 2022), ao qual essa tese de doutorado se vinculou – passa pelas mudanças que o processo teve ao longo dos anos. Inicialmente de modelo deliberativo similar ao de Porto Alegre (e, portanto, também de Araraquara) nos anos 2000 (Brandão, 2005; Barbosa; Kerbauy, 2016), o programa foi suspenso no começo da década de 2010 e retomado em 2016 com formato consultivo, chamado de Orçamento Cidadão (informação oral[204]). Os casos consultivos são alvos de diversas críticas da literatura especializada, sendo caracterizados como conservadores, pouco transparentes e *accountables*, de baixo impacto territorial, com maior potencial de serem cooptados por elites políticas e sociais e até espaços de pseudoparticipação ou tokenismo (Souza, 2006; 2010a; Smith, 2009; Allegretti, 2014; Allegretti; Hartz-Karp, 2017). Porém, o próprio Souza (2010a) aponta que processos consultivos não são problemáticos *per se*, podendo ter alta qualidade de deliberação e resultados quando implementados adequadamente. Alguns casos considerados de relevância são, por exemplo, Solingen (Alemanha) (Cabannes; Lipietz, 2017) e Palmela (Portugal) (Santos; Batel; Gonçalves, 2018). Ademais,

[203] A notoriedade do caso de Araraquara é vista, por exemplo, na presença do então prefeito Edinho Silva como um dos palestrantes em evento promovido pela Secretaria Nacional de Participação Social acerca da institucionalização e novos modelos de OP, ocorrido em outubro de 2023 (Agência Gov, 2023).

[204] Informação concedida por Bruna Barroca (Diretora do Instituto de Planejamento Urbano de Maringá) em reunião realizada em 01 dez. 2022. O fato é confirmado por documentos da prefeitura obtidos pelo autor em 09 nov. 2023.

Vrydagh (2022) faz robustas propostas metodológicas para avaliar e analisar processos participativos consultivos, por conta de suas características que tornam menos linear a relação entre tomada de decisão dos cidadãos e os projetos implementados pela entidade governamental, no caso o município. De acordo com a autora

> CPMs [mecanismos participativos consultivos] podem gerar diversos efeitos importantes na políticas e no desenvolvimento de políticas públicas (ver por exemplo Jacquet & van der Does, 2020a; Michels & Binnema, 2018), mas a sua função formal primária é prover recomendações, propostas e visões dos cidadãos aos tomadores de decisão (...) significando que o impacto é indireto: as ideias dos cidadãos são transmitidas aos tomadores de decisão, que consequentemente decidem se as integram ou não às leis e políticas públicas. Tal impacto indireto torna nebuloso a avaliação dos impactos, e se torna extremamente complexo assegurar se o impacto realmente advém da influência de um CPM e não de outras fontes de influência (leia-se, lobbies, debate público ou negociações entre partidos).[205] (Vrydagh, 2022, p. 3)

Essas características específicas demandam uma abordagem mista – como argumentado no trabalho supracitado – entre a análise de documentos e outros procedimentos qualitativos, como as entrevistas. Isso se aplica também ao caso de Maringá, e será explicado adiante.

Tratando dos dois estudos de caso internacionais, a heterogeneidade das escolhas é aqui interpretada como benéfica à análise como um todo, seguindo o proposto por Flyvbjerg (2006) e anteriormente delineado. Tratando primeiramente de Vallejo, a cidade californiana – parte da região metropolitana de São Francisco, a *Bay Area* – é relevante por razões diversas. Primeiro, mais gerais, as já atestadas diferenças entre desenhos institucionais dos OPs implementados na América do Norte em comparação com América Latina e mais especialmente o Brasil (Gilman; Wampler, 2019; Goldfrank, 2020) – como o papel das ONGs na elaboração e implementação dos projetos e os menores valores investidos, por exemplo - e a argumentação de Wampler, McNulty e Touchton (2021) de que a adoção do instrumento no país é, apesar das limitações, altamente normativa, valorizando debates e deliberações sobre inclusão e justiça sociais. Apesar da importância de cidades como New York, Chicago e Toronto (idem, 2021), Vallejo se posiciona como o OP mais antigo, estável e de investimento relativo dos EUA, com nove ciclos completos[206]

[205] Original em inglês, tradução do autor.
[206] Informação coletada a partir de banco de dados fornecido por Ingrid Haftel, do Participatory Budgeting Project. Disponível em <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1TA9QTjFV2GUOVQTCEcFQ30fiCH4qVjQ5LOYpSkK-6nk/edit#gid=924976785>. Último acesso em 13 dez. 2023.

e um modelo deliberativo, menos complexo que os "originais" brasileiros. E, por terceiro, a própria experiência do pesquisador[207], servindo como incentivo para investigar e realizar trabalhos de campo no país em que executou seu doutorado-sanduíche.

Por fim, a decisão por Łódź, na Polônia, também é combinada por fatores multiescalares. A mais relevante, que dá evidência ao país do leste europeu, é o seu crescimento de importância no contexto global da mobilidade do OP após implementar, em 2014 e 2018, leis que tornam o OP obrigatório nas principais áreas urbanas do país (as cidades com direito de *powiat*, equivalente a capitais regionais) e incentivado em suas pequenas cidades (Lesniewska-Napierala; Napierala, 2020; Adamczyk *et al.*, 2024). Além de tornar a inovação democrática mandatória, o modelo polonês e seus embaixadores (Porto de Oliveira, 2016) ganharam rápida influência no continente europeu, especialmente com países do leste, sendo considerado um dos mais significativos globalmente em relação ao OP (Dias *et al.*, 2021; Schmäing, 2023).

Apesar das críticas ao formato mandatório, considerado de baixo impacto (ver Wampler, McNulty e Touchton, 2021), a adoção nas maiores cidades do país fez o instrumento ser acessível à maioria da população polonesa, utilizando-se de um desenho institucional focado em ferramentas digitais (Poplawski, 2020; Poplawski; Gawloski, 2023), com tomada de decisão direta e objetiva, mas baixa deliberação, o que se tornou predominante na Europa (Manes-Rossi *et al.*, 2021; Wampler, McNulty; Touchton, 2021). Nessa adoção massiva, Łódź tem se destacado, especialmente pelos elevados números de participação e de investimento para os padrões do país (Lehtonen, 2021; Szczepańska; Zagroba; Pietrzyk, 2021; Wetoszka, 2022a). Sendo essa uma cidade média na rede urbana polonesa, hierarquicamente abaixo da capital Varsóvia[208] e das aglomerações de Gdańsk-Gdynia, Poznan e Cracóvia (Korcelli, 2005), se encaixa dentre os conjuntos espaciais aqui estudados. Ademais, a própria institucionalização do OP, em um país governado pela extrema-direita (Gaglioni, 2020) – e que recentemente passou por revés nas eleições parlamentares, com a eleição de um primeiro-ministro de frente ampla democrática (Barreto, 2023) – fornece outras camadas a serem analisadas sob o paradigma da produção do espaço.

---

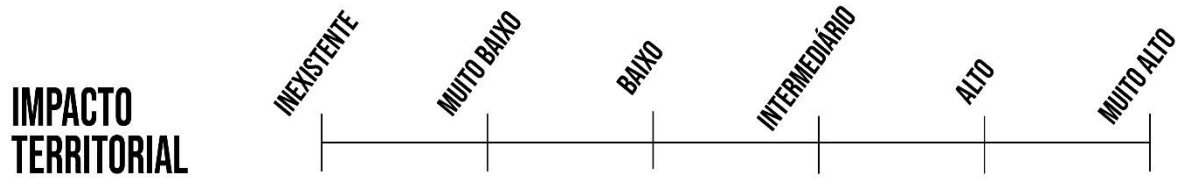
[207] Que teve a oportunidade de atuar como pesquisador visitante na Boise State University (Idaho, EUA), orientado por Brian Wampler, por via de Bolsa Estágio de Pesquisa no Exterior (BEPE – processo FAPESP nº 2022/12767-3), de março de 2023 a março de 2024.

[208] Łódź está distante pouco mais de 100 km da capital polonesa, estando sob sua região de influência. Em contrapartida, é capital da Łódźkie, um dos 16 *voivodships* (equivalente a províncias) do país.

Para realizar as comparações e a combinação entre análise espacial e abordagem qualitativa, foram delimitados os elementos de enfoque a partir de Souza (2000a; 2000b; 2006), Wampler (2003), Cabannes (2007; 2015), Marquetti (2007), Pires (2011), Baiocchi e Ganuza (2014), Cabannes e Lipietz (2015; 2017), Fedozzi, Furtado e Rangel (2021) e Ahn *et al.* (2023). Os dados coletados e aprofundados são os que seguem: a) tipos de obras e intervenções implementadas pelos OPs e o nível de investimento em cada uma; b) grau de poder decisório concedido pelo Estado à população via desenho institucional; c) intensidade (quantidade e qualidade) da participação popular nesses canais; d) distribuição espacial das intervenções (nível de descentralização e relação com "regionalização" aplicada pelo desenho institucional); e e) qual a integração com outras ferramentas de gestão e planejamento urbano. Esta combinação de variáveis permitiu produzir e analisar resultados *avaliando o impacto territorial qualitativamente*, tanto na comparação entre os casos quanto destes para com outros achados da literatura. Não desconsiderando a relevância do IQIT, pretendeu-se ir além somente do índice quantitativo.

No entanto, isso implica na necessidade de categorizar os resultados de forma a os tornar facilmente comparáveis. A decisão tomada foi a de trabalhar com uma escala – não no sentido cartográfico, mas sim do tipo avaliativo (Souza, 2006) – qualitativa que permita padronizar a discussão de maneira contínua, e não discreta. Esta estratégia é utilizada para analisar o OP e processos participativos como um todo em Souza (2006) e Marquetti (2007). A proposta é dividida em uma ranqueamento de seis partes, indo de um impacto territorial "inexistente" até "muito alto", com quatro classes inseridas no intermeio (muito baixo, baixo, intermediário e alto, respectivamente, conforme a Figura 12). A opção por seis classes está baseada em dois princípios. Primeiro, segue Marquetti (2007) e se referencia na ideia de não dispor de uma classe que sirva como "meio termo" na análise. Por segundo, a decisão de não inserir uma sétima classificação, de ainda maior impacto – como "extremo" ou "máximo", por exemplo – advém das considerações da literatura de que tais casos são muito restritos no espaço e no tempo (Souza, 2006; 2010a; Wampler; McNulty; Touchton, 2021), que incluiriam recortes de Porto Alegre, Belo Horizonte, Ipatinga e Guarulhos (Fedozzi, 2002; Wampler, 2003; Marquetti; Campos; Pires, 2008; Cabannes, 2015), somente para se ater a cidades brasileiras. Esta escala foi utilizada para avaliar as cinco dimensões do parágrafo anterior e está resumida na Figura 12, que segue.

Figura 12 - Escala de análise qualitativa do impacto territorial



Fonte: Elaborado pelo autor.

Logo, a combinação proposta aqui é de uma abordagem mista de estudo, o que, como já ressaltado, é positivo para a pesquisa de processos participativos (Vrydagh, 2022; Ahn *et al.*, 2023) e da justiça territorial a partir de instrumentos de planejamento urbano (Rodrigues, 2006; Carlos; Alves; Pádua, 2017). Para tal, a articulação entre coleta de documentos oficiais e a análise espacial é um dos braços da pesquisa[209]. A primeira está centrada principalmente na obtenção, filtragem e coleta de dados relevantes a partir de atas, registros e relatórios oficiais emitidos pelos órgãos públicos associados ao OP, como o instituto de planejamento, secretaria responsável ou próprio gabinete do prefeito (Lüchmann, 2002; 2007; Marquetti; Campos; Pires, 2008; Vrydagh, 2022). Apesar de diversas vezes incompletos ou distorcidos, esses registros remontam ao papel e a posição do instrumento sob o olhar do Estado. A principal fonte para coleta desses documentos foram os próprios canais institucionais *online* ou os departamentos responsáveis pelo OP nos municípios estudados, com auxílio de alguns dos ABIs representados na Figura 13, adiante.

Já a análise espacial – ferramenta intelectual essencial para estudar e planejar o urbano e seus processos (Wang; vom Hofe, 2007; Chatel *et al.*, 2022; Melazzo *et al.*, 2022) - por sua vez, teve como principal embasamento os *softwares* SIG e serviu para diversas tarefas, desde a simples representação espacial dos projetos, até a sobreposição de camadas com os dados de renda por setor censitário (nos casos de Araraquara e Vallejo) e com distritos e governos locais, no caso de Łódź. Assim, cobre-se os dois vetores de pesquisa propostos por Pires (2011), o de analisar os investimentos públicos (*per capita*

[209] Combinação que o próprio autor utilizou em trabalhos anteriores (ver Bogo, 2020b; 2022; Bogo; Falanga, 2023).

e porcentagens) e sua execução (via distribuição territorial, tipos de projetos e outros); e dados espaciais e socioeconômicos que se relacionam com a distribuição do OP.

Porém, analisar e obter resultados acerca das nuances e das intrincadas relações de poder em torno da implementação de um processo participativo como o OP e sua relação com a justiça territorial e a desigualdade socioespacial (estes conceitos por si só complexos) demanda procedimentos profundos, de matriz qualitativa[210]. É assim que a entrevista – não prevista no projeto original desta pesquisa – aparece como relevante estratégia para desvendar parte das dinâmicas do objeto estudado. Associadas aos trabalhos de campo[211] – que foram executados nas quatro cidades, estando no cerne da ciência geográfica (Sposito, 2006; Zusman, 2011) e sendo valoroso para estudos do OP (Wampler, 2003; Lehtonen, 2021) – as entrevistas foram do tipo semidirigidas/semiestruturadas, seguindo o proposto por Sposito e Góes (2013), Góes *et al.* (2022) e Silva *et al.* (2022).

Concordando com Vrydagh (2022), que aponta as dificuldades da delimitação do número adequado de entrevistas a serem realizadas, optou-se por uma abordagem intermediária, em contraposição à estudos com pouquíssimas (como descrito em Breton [2023]) ou demasiadas (como em Schmäing [2023]) entrevistas. Logo, foi estabelecido o número base de seis por caso (totalizando 24, no mínimo), dentre técnicos da prefeitura, líderes comunitários e figuras políticas envolvidas no OP, permitindo a análise do discurso e das perspectivas narradas a partir de diferentes prismas, buscando aumentar a compreensão do autor sobre as relações de poder e os elementos da justiça territorial em cada um dos processos. Os trabalhos de campo também serviram para que o pesquisador pudesse observar presencialmente elementos da realidade urbana das cidades estudadas, visitar projetos (prontos ou em execução) eleitos pela população via OP, conhecer as

[210] Vale ressaltar que a análise documental é, em si, um procedimento qualitativo, mas que apresenta suas limitações para o objeto em questão.

[211] "Numa avaliação rápida, poderia se supor que o acesso a mais informações e a possibilidade de apreender outros níveis escalares, por meio das imagens que recebemos de outros espaços e tempos, redundaria em diminuição da necessidade do pesquisador se deslocar espacialmente (já que ainda não podemos nos deslocar temporalmente), quando, de fato, parece-nos que agora a prática é mais necessária do que nunca e não, apenas, porque somos geógrafos. (...) porque se elaboram, cada vez mais, fábulas acerca do espaço e do tempo e a pesquisa cabe, literalmente, ir ao campo, no sentido tradicional dessa expressão entre os geógrafos. Assim, a definição dos níveis escalares para a abordagem dos fenômenos geográficos passa pela necessidade de relativização do grande número de informações e imagens que recebemos sobre os lugares, estabelecendo com os espaços estudados relações não intermediadas por outrem." (Sposito, 2006, p. 153).

instâncias públicas associadas ao instrumento e realizar registros fotográficos[212]. O Quadro 8 sintetiza os trabalhos de campo realizados.

Quadro 8 - Síntese dos trabalhos de campo realizados para o segundo bloco da pesquisa

Cidade	**Data(s) do(s) trabalho(s) de campo**	**Reuniões do OP acompanhadas**	**Entrevistas realizadas[213]**
Vallejo	13/11/2023 a 18/11/2023	2	6
Maringá	20/05/2024 a 24/05/2024 e 10/09/2024 a 12/09/2024	4	6
Araraquara	24/05/2024 a 26/05/2024, 18/06/2024 a 20/06/2024 e 23/06/2024 a 26/06/2024	4	6
Łódź	04/11/2024 a 11/11/2024	2	7

Fonte: Elaborado pelo autor;

No que diz respeito às reuniões acompanhadas nos respectivos OPs, cabe descrevê-las brevemente, já que as variações de desenho institucional entre os casos estudados também tornam a função dos encontros presenciais diferentes entre si. Em termos de procedimento, seguiu-se o sugerido por Shybalkina (2021), com o pesquisador se introduzindo aos participantes (técnicos e cidadãos), mas sem interferir nas atividades executadas.

Em Vallejo, optou-se por acompanhar as reuniões do comitê gestor (*steering committee*), principal espaço de deliberação e debate entre os integrantes do processo, que são realizados de maneira híbrida. O período para efetivação do trabalho de campo foi planejado de acordo com a data de realização da reunião do comitê – que ocorre uma vez ao mês -, mas um imprevisto da diretora do programa (conforme Anexo 5) gerou o cancelamento da reunião, impedindo o acompanhamento presencial da parte do pesquisador. Consequentemente, as duas reuniões acompanhadas foram em formato de *home office*. Nos estudos de caso brasileiros, a relativa proximidade das cidades em relação à instituição-sede do pesquisador facilitou o acompanhamento de um maior número de reuniões, concentradas em 2024, visto que em 2022 o segundo bloco da investigação ainda não estava delimitado, e ao longo de 2023 o autor estava em bolsa BEPE. Na cidade paranaense, foi possível acompanhar quatro Assembleias de Planejamento e Gestão Territorial (APGT), organizadas pelo IPPLAM (Instituto de Pesquisa e Planejamento

[212] Estes últimos serão utilizados no capítulo de análise dos estudos de caso, quando compatível com o debate. A totalidade dos registros está disponível nos dados complementares da pesquisa, por cidade.
[213] O perfil dos entrevistados está disponível no Anexo 5, em formato de quadro.

Urbano de Maringá) em conjunto da Secretaria de Fazenda, principal momento de interação entre técnicos e cidadãos do Orçamento Cidadão maringaense. Já em Araraquara, como será detalhado ao longo da análise, a gestão municipal optou por sobrepor o OP local com as Conferências Municipais de Participação Popular (Araraquara, 2025), das quais o pesquisador pode acompanhar a abertura, duas conferências territoriais e a de encerramento. Tais eventos serviram como espaços de avaliação e debate acerca do desenho institucional do OP, com presença de cidadãos, técnicos e figuras políticas.

Por fim, o desenho do processo de Łódź demandou, assim como em Vallejo, um planejamento prévio associado às poucas atividades presenciais, dado o caráter majoritariamente *online* do caso polonês. As oportunidades para acompanhamento de reuniões *in loco* seriam em agosto (período de avaliação dos projetos por parte da câmara de vereadores) ou em novembro (cerimônia de encerramento), conforme o cronograma disponibilizado[214]. Optou-se por acompanhar a cerimônia de encerramento – conhecida como "gala" -, em que há apresentação dos projetos contemplados e premiação aos cidadãos e instituições envolvidas. Além disso, foi possível também acompanhar uma reunião no Departamento de Atividades Urbanas, em que um membro do corpo técnico apresentou os diferentes programas participativos implementados em Łódź. As reuniões acompanhadas nas quatro cidades foram registradas de diferentes maneiras (fotografias, áudio e/ou notas) e serão referenciadas ao longo da análise quando conveniente.

Tratando novamente das entrevistas, seguiu-se a orientação de Sposito e Góes (2013), Góes *et al.* (2022) e Silva *et al.* (2022) acerca dos grupos delimitados para a coleta de dados, sendo de duas categorias diferentes: os citadinos/representantes da sociedade civil e os agentes bem-informados[215]. Partindo da ideia de que tal procedimento se trata de "conversas interessadas" (Góes *et al.*, 2022) e da importância da experiência dos sujeitos para a produção do espaço, considerando os postulados de Lefebvre (1991; 2011), busca-se por meio das interações entre pesquisador e pesquisado produzir informações e se obter conhecimento que vão desde elementos não quantificáveis (como o simbólico ou o subjetivo) até eventos e dados não publicamente registrados ou não espacializáveis.

---

[214] Disponível em: https://uml.Łódź.pl/budzet-obywatelski/lbo-2024/2025/harmonogram/. Acesso em 19 fev. 2025.

[215] Para o modelo utilizado em ambos os casos – originados do projeto temático FragUrb - e exemplos de adaptação exercidos nessa pesquisa, ver Anexos 6 e 7.

Nesse caso, assume-se a validade do discurso não científico dos sujeitos enquanto conhecimento a ser tratado pelos cientistas. Baseando-se em Berdolay e Entrinkin (2012) e Sposito e Silva (2021), aponta-se para a importância da memória e dos relatos para a compreensão da experiência e das relações de poder no território, em conjunto de análises espaciais e dados empíricos objetivos. Em adição, argumentam Góes *et al.* (2022) que a análise das entrevistas é ainda mais importante que sua execução – reforçando também o roteiro e o relatório -, sendo essas relevantes para a correlação com estruturas e processo urbanos gerais, como a desigualdade socioespacial e a busca por justiça territorial, desde que a escolha dos sujeitos entrevistados apresente significativa diversidade e heterogeneidade. Além dos citadinos, o outro grupo (que se sobrepõe com este) é caracterizado como

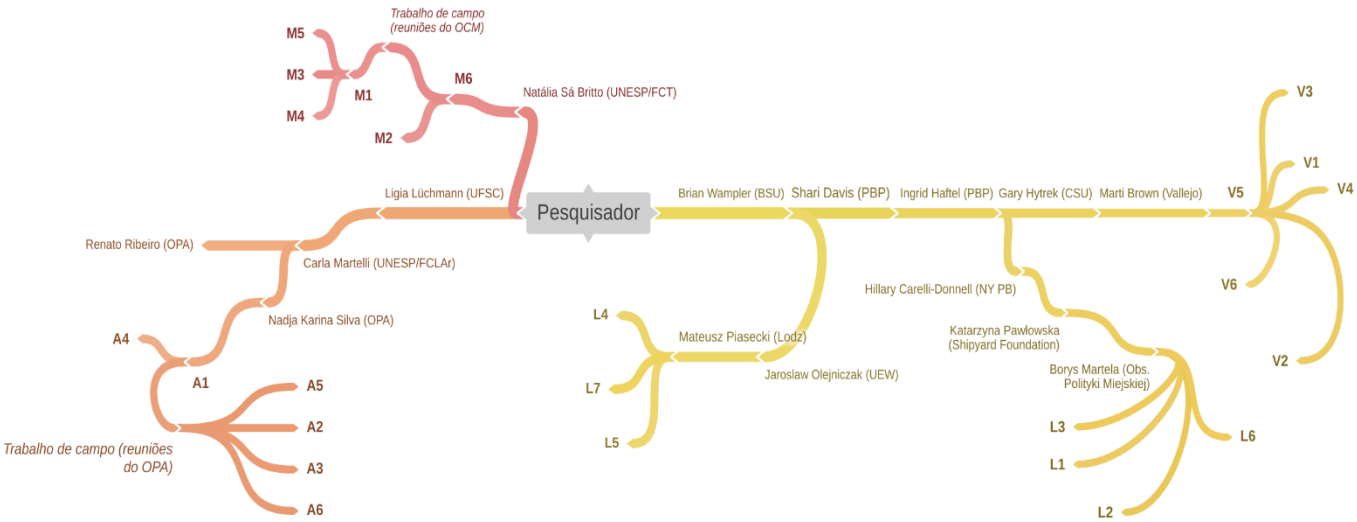
> *A priori*, a terminologia "agente bem-informado" pode sugerir que outras entrevistas sejam realizadas com sujeitos "menos informados". Porém, propomos demonstrar que essa categoria é denominada "agente", por sua capacidade de atuação na produção do espaço urbano, e "bem-informado" em virtude das informações que detêm, devido à sua atuação e/ou função que exercem nas cidades analisadas. São, portanto, pessoas que têm relevante conhecimento sobre a cidade e podem ajudar a esclarecer aspectos que os citadinos, muitas vezes, não podem, (...). As entrevistas ajudam a explicar o processo de fragmentação através de uma leitura pela ótica dos aspectos estruturais.
>
> (...)
>
> (...) os agentes bem-informados auxiliam na redefinição do espaço concebido, fornecendo dados sobre as recentes transformações nas cidades, especialmente aquelas atreladas às mudanças econômicas, à produção de moradia, à distribuição dos comércios e serviços ou, ainda, à organização da mobilidade. Desta forma, permitem verificar algumas das hipóteses, como a passagem da lógica centro-periferia para a lógica fragmentária ou os processos de heterogeneização e diferenciação das periferias. (Silva *et al.*, 2022, p. 124 & 131)

A delimitação dos entrevistados partiu do contato do pesquisador com as respectivas prefeituras[216], buscando figuras com alto grau de envolvimento com o processo e relativa heterogeneidade (Góes *et al.*, 2022; Vrydagh, 2022), a partir da técnica da "bola de neve" (Lehtonen, 2021; Sposito; Sposito, 2022). Esta última é a em que os próprios contactados ou até entrevistados indicam sujeitos que podem ser adequados ao

[216] Os principais órgãos responsáveis por disponibilizar informações e indicar potenciais entrevistados foram a Coordenadoria de Participação Popular (Araraquara), o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (Maringá), o Departamento de Gestão Municipal (*City Management*, Vallejo) e o Departamento de Atividades Urbanas (Biuro Aktywności Miejskiej, Łódź).

objetivo da pesquisa (algo alimentado em conjunto pelos trabalhos de campo). A amostragem dos sujeitos escolhidos foi definida a partir de seus papéis no programa participativo, buscando uma variação de funções, gênero e idade, quando possível. De forma a representar graficamente a aplicação da metodologia, o caminho para contato e realização de cada uma das entrevistas está disponível na Figura 13, abaixo.

Figura 13 - Mapa mental dos contatos que levaram à realização das entrevistas



Fonte: Elaborado pelo autor.

A imagem acima - elaborada por via da aplicação *online* Coggle - tem como objetivo evidenciar ao leitor o processo de obtenção dos contatos dos sujeitos entrevistados, destacando os responsáveis por auxiliar o pesquisador no caminho da investigação. Os entrevistados são referenciados por seus códigos (conforme o perfil do Anexo 4) e, entre parênteses dos indivíduos nomeados, está a instituição de vínculo principal no momento do contato. Ao lado direito estão representados os casos estudados no exterior, enquanto à esquerda se encontram os nacionais. É possível observar primeiramente que, em termos gerais, o trajeto foi mais "longo" nos OPs internacionais – mas, não necessariamente mais difíceis -, e que o trabalho de campo não foi utilizado para levantar possíveis entrevistados nestes casos, dada a curta janela temporal do pesquisador para realizá-los, o que demandou maior planejamento prévio. Em contrapartida, no Brasil, as idas à campo também tiveram utilidade para a explorar e contactar novos sujeitos, o que está detalhado na figura.

Por mais que o número de ABIs entrevistados tenha superado amplamente os citadinos/representantes da sociedade civil – grupos com roteiros de entrevista

diferentes -, buscou-se compensar o desequilíbrio a partir da variação das trajetórias dos entrevistados e de seu envolvimento com o programa. As 25 entrevistas foram gravadas com *smartphone* próprio, sendo transcritas e tratadas posteriormente pelo pesquisador com auxílio do *software* Whisper. As entrevistas no Brasil ocorreram integralmente em português, enquanto as nas cidades estrangeiras em inglês. A totalidade das transcrições está disponível *online*[217] e foram redigidas de acordo com o idioma em que foram realizadas. Por convenção, o uso de excertos – ferramenta a ser utilizada ao longo da análise – se dará exclusivamente em português, com as citações de Vallejo e Łódź sendo traduzidas pontualmente.

Ademais, além de contactar por e-mail ou telefone os representantes das prefeituras, por vezes membros das secretarias de planejamento ou funcionários diretamente ligados ao OP (ver nota 216), o autor se valeu da estratégia descrita por Silva *et al.* (2022) da "abordagem informal" à agentes bem-informados, ou seja, reuniões não gravadas e não roteirizadas – não se tratando de entrevistas, portanto – com experts em temas associados normalmente ao OP, principalmente para o segundo bloco da pesquisa. Estas foram, quase em sua completude, realizadas por videochamada e não configuram dados científicos válidos, apesar de sua relevância para o sucesso da investigação, mesmo que algumas tenham tido como objetivo estudos de caso que não fizeram parte do produto final. O Quadro 9 as sintetiza, abaixo.

Quadro 9 - Reuniões de "abordagem informal" com agentes bem-informados (ABI)

Data	Bloco da pesquisa	Objeto	ABI	Função/Cargo
15/06/2021	1 e 2	Orçamentos participativos no globo	Yves Cabannes	Pesquisador
30/08/2022	2	Orçamento Participativo no Peru[218]	Stephanie McNulty	Pesquisadora
01/12/2022	2	Orçamento Cidadão de Maringá	Bruna Barroca	Diretora do IPPLAM
16/12/2022	1 e 2	Orçamento Participativo no Peru	Jared Abbott	Pesquisador
23/02/2023	2	Orçamento Participativo de Araraquara	Carla Martelli	Pesquisadora
25/04/2023	2	Orçamento Participativo nos EUA	Ingrid Haftel	Coordenadora de pesquisa do PBP
02/05/2023	2	Orçamento Participativo de Araraquara	Renato Ribeiro	Coordenador do OPA

[217] Incluído como "dados de pesquisa" no Repositório Institucional da UNESP, estando acessíveis ao público.
[218] Esta reunião – e a com Jared Abbott – estava associada à ideia original de um dos estudos de caso internacionais ser uma cidade peruana. Porém, o contexto político instável do país e a dificuldade de limitar um caso seguindo os critérios de Flyvbjerg (2006) fizeram a ideia ser descartada.

03/05/2023	2	Orçamento Participativo de Araraquara	Nadja Karina da Silva	Funcionária do OPA
02/06/2023	2	Orçamento Participativo de King County	Gloria Briggs	Coordenadora do OP
12/06/2023	2	Orçamento Participativo de Seattle	Emanuel da Silva	Articulador do OP
22/06/2023	2	Orçamento Participativo distrital de NYC	Frank Perez	Vereador de NYC
28/06/2023	2	Orçamento Participativo municipal de NYC	Hillary Carelli-Donnell	Articuladora do OP de NYC (Brooklyn)
03/07/2023	2	Orçamento Participativo de Seattle	Emanuel da Silva + Outros	Office of Civil Rights
05/07/2023	2	Orçamento Participativo de Łódź	Jaroslaw Olejniczak	Pesquisador
19/07/2023	2	Orçamento Participativo de Vallejo e Long Beach	Gary Hytrek	Pesquisador e articulador do OP de Long Beach
27/07/2023	2	Orçamento Participativo de Seattle	Kayla Knight	Coordenadora do PBP na cidade
28/07/2023	2	Orçamento Participativo de Vallejo	Marti Brown	Ex-coordenadora do OP e ex-vereadora
02/08/2023	1	Orçamento Participativo de Rio do Campo	Rodrigo Preis	Ex-prefeito
30/08/2023	2	Orçamento Participativo no Oregon	Jim Labbe	Coordenador da ONG PB Oregon
19/09/2023	1	Orçamentos participativos em cidades médias	Chris Birdsall	Pesquisador
21/09/2023	2	Orçamento Participativo de NYC	Celina Su	Pesquisadora
21/09/2023	2	Orçamento Participativo de Vallejo	Flor Magallanes	Coordenadora do OP
21/11/2023	2	Orçamento Participativo de Łódź	Mateusz Piasecki	Coordenador do OP
04/01/2024	2	Orçamento Participativo de Łódź	Borys Martela	Pesquisador e ativista
12/01/2024	2	Orçamento Participativo de New York	Hillary Carelli-Donnell	Articuladora do OP NYC
06/02/2024	2	Orçamento Participativo de Long Beach	Gary Hytrek	Pesquisador e articulador do OP LB
28/02/2024	1	Orçamento Participativo no Brasil	Maggie Shum	Pesquisadora
14/03/2024	2	Orçamento Participativo de Araraquara	Nathalia Rigolin	Coordenadora do OP

Fonte: Elaborado pelo autor.

Voltando as entrevistas, a sua importância para a análise é muito significativa, valendo para o OP e seus intercruzamentos com a justiça territorial. Trabalhos recentes como os de Lehtonen (2021), Vrydagh (2022), Roth (2023) e Schmäing (2023) apontam para a capacidade e a relevância das entrevistas com diferentes grupos de agentes-atores envolvidos com o OP (sejam os citadinos ou os agentes bem-informados) para aprofundar os achados em comparação com abordagens exclusivamente documentais ou quantitativas. Os autores apontam que tal abordagem permite identificar as

particularidades da implementação da política pública em cada caso, ao mesmo tempo que pode evidenciar as possíveis convergências entre os programas analisados. Ao tratar do papel de tal procedimento no contexto das investigações mistas – o caso deste trabalho -, Vrydagh (2022, p. 6) argumenta que

> A análise de impactos [de políticas públicas] é frequentemente baseado somente em análise de documentos, e pesquisadores tendem a não comparar seus resultados com a experiência de atores envolvidos com o seu desdobramento político. (...) Uma maneira de tratar essa deficiência é triangulando metodologias: para diminuir as deficiências e vieses da abordagem congruente (i.e., falta de sensibilidade ao contexto) com a força de outra (i.e., entrevistas com diferentes atores que tem uma experiência contextualizada dos desdobramentos), consequentemente constituindo métodos mistos (Flick, 2004). (...) A função primária dessa abordagem é a corroboração recíproca dos achados de cada método, gerando resultados mais confiáveis do que os produzidos por cada método individualmente.[219]

Portanto, dada a especificidade da abordagem entre orçamento participativo, justiça territorial e desigualdades socioespaciais (e sua investigação por metodologia mista), a adaptação do desenho das entrevistas para cada estudo de caso ganha centralidade, como indicado por Silva *et al.* (2022). Utilizando-se de abordagem qualitativa profunda e específica para o OP a partir das entrevistas, Schmäing (2023, p. 6) defende que se deve focar em

> (...) pegar o grau de controle dos cidadãos sobre a implementação de projetos do orçamento participativo como lente para estudar as interações entre participantes e autoridades públicas. (...) os índices de implementação de projetos não são suficientes para entender a influência dos participantes, e também não para avaliar o impacto do orçamento participativo na democratização. No entanto, uma avaliação mais meticulosa de como as autoridades locais e os cidadãos interagem é necessária. (...) considerar o grau de inclusão das ideias e expertise dos cidadãos na elaboração de políticas públicas é relevante para avaliar a influência de processos participativos no desenvolvimento urbano.[220]

Por fim, ressalta-se que a associação entre entrevistas e os trabalhos de campo não se dá sem lógica, isso porque o presente autor assume a importância da interação presencial com os sujeitos estudados, evidenciando elementos que são apagados pelas entrevistas virtuais, via videochamada. Apesar dos argumentos favoráveis à tal procedimento da parte de Schmäing (2023) e das potencialidades apontadas por Góes *et al.* (2022) e Silva *et al.* (2022), estes últimos também reforçam as vantagens do

[219] Original em inglês, tradução do autor.
[220] Original em inglês, tradução do autor.

presencial[221], envolvendo o contato inicial, elementos associados ao cotidiano e ao espaço da entrevista, assim como as próprias questões técnicas que podem incorrer no modo remoto, especialmente para com representantes de populações periféricas. Afirma-se que experienciar o espaço de investigação é benéfico ao pesquisador e que fazê-lo dá mais suporte para analisar a elementos específicos às cidades médias – como indicado metodologicamente por Sposito e Góes (2013) –, a relação do OP com a gestão urbana e as relações de poder territoriais (Souza, 2000b). Em sua proposta de agenda de pesquisa para o instrumento, elaborada a mais de 20 anos, o autor coloca perguntas como

> Com que consistência a máquina estatal, particularmente os técnicos, tem assimilado a bandeira da participação popular? (...) Como são as territorializações geradas, negociadas e "atualizadas" na esteira da prática política? Até que ponto esses recortes territoriais espelham autênticos sentimentos de lugar? Em que medida essas e outras perguntas, bem como as respostas presumivelmente diferentes a que devem dar origem, são relevantes para a análise da legitimidade e da dinâmica dos processos de orçamento participativo? (...) De que modo recortes territoriais diferentes condicionam diferentemente o processo? (...) Como e em que medida, exatamente, a adoção do orçamento participativo tem contribuído para minimizar a segregação residencial? (...) Tem havido integração entre o orçamento - que é, sobretudo, um instrumento de gestão - e o planejamento urbano (plano diretor etc.)? (Souza, 2000b, p. 47-50)

Estas e outras questões fundamentaram a definição das variáveis estudadas e se assimilam às perguntas de pesquisa e aos objetivos da presente investigação. O conjunto de procedimentos descritos até aqui serviu para fundamentar a análise e as discussões nos próximos dois capítulos. A seguir, o processo de *execução* da pesquisa será detalhado, tendo como função contextualizar os dados resultantes do processo de investigação planejado.

[221] Por consequência, somente 3 das 25 entrevistas ocorreram de maneira *online*, em casos em que não foi possível realizá-las presencialmente.

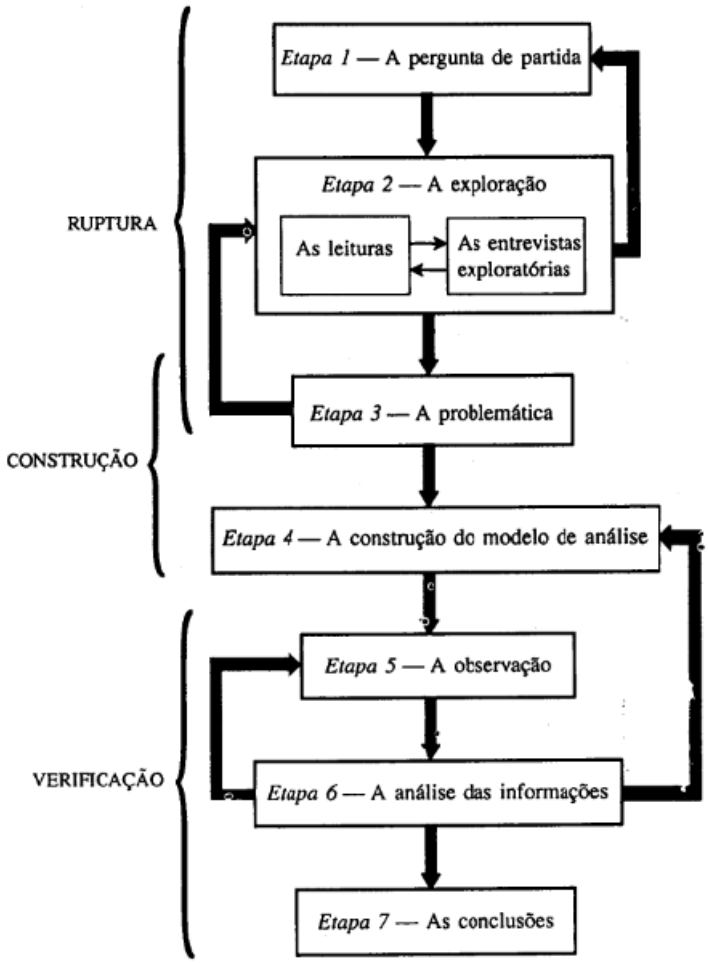
5. O panorama nacional do impacto territorial dos OPs nas cidades médias

5.1 Um prólogo dos resultados: O processo do fazer científico

Ao iniciar este tópico, torna-se necessário explicitar ao leitor, que acompanha o desenvolvimento do presente trabalho, qual o objetivo associado à sua concepção. Ressalta-se que a opção por uma escrita instrumental – mas, naturalmente, sem perder o fundamento científico essencial a uma tese de doutorado – é deliberada e resulta da intenção do pesquisador de expor os "bastidores" da produção de conhecimento, demonstrando que a aplicação dos procedimentos e o cotidiano do fazer ciência são mais complexos e repletos de percalços do que um capítulo sobre metodologia faz parecer. Busca-se aqui, portanto, uma intersecção em forma de relato que contextualiza os dados que serão analisados ao longo do presente capítulo.

Do ponto de vista teórico-metodológico, esta decisão também está fundamentada na literatura. Como colocado por Souza (2006) e Quivy e Van Campenhoudt (2017), a produção do conhecimento científico não é um processo linear, mas sim uma relação de retroalimentação entre sujeito e objeto, pesquisador e pesquisado. As dificuldades, percalços e achados parciais modificam a pesquisa à medida que esta vai sendo realizada, podendo haver alterações desde as operações pontuais da metodologia até mesmo a pergunta de pesquisa e a hipótese em si. Deve-se, acima de tudo, manter-se a coerência e a transparência acerca dos dados, o que se buscou aqui cumprir. Este processo é graficamente representado na Figura 14, abaixo.

Figura 14 - Processo de retroalimentação da pesquisa científica nas humanidades, dividido por etapas



Fonte: Quivy e Van Campenhoudt (2017, p. 27)

No caso desta investigação, o principal elemento a ser considerado é o processo de coleta de dados para o primeiro bloco da pesquisa, em que os resultados serão apresentados ao longo do presente capítulo. Por mais que a pesquisa tenha sido muito beneficiada pelos esforços de sistematização realizadas por trabalhos pretéritos que tratam do universo (ou de uma amostra muito relevante) dos OPs brasileiros – como os de Spada (2017), da RBOP (2016) e de Wampler e Goldfrank (2022) – e pelos bancos de dados do IBGE, que forneceram dados secundários que permitiram algumas das análises espaciais e estatísticas, a hipótese e as perguntas de pesquisa demandavam a produção de dados primários (e.g. criação de novos dados). Especialmente no que tange as dimensões de 'participação' e 'investimento' que compuseram o IQIT, a ausência de um portal institucional que agregasse dados sobre os processos implementados – algo que existe em países com OP mandatório, como Coreia do Sul (Jung; Kim, 2024), Peru (Abbott;

McKiernan; McNulty, 2023) e Polônia (Szczpanska; Zagroba; Pietrzyk, 2021) – tornou o processo de coleta extremamente artesanal. E-mails, contatos por telefone, aplicativos de mensagens, redes sociais, portais da transparência (desde locais até o federal) e as ouvidorias municipais estiveram entre as estratégias utilizadas.

Tratando deste processo de pesquisa especificamente, as dificuldades apontadas por Melazzo *et al.* (2022), Wampler e Goldfrank (2022) e Mesquita e Azevedo (2024) acerca da ausência de transparência dos governos locais e o apagão de dados que ocorre no Brasil, incluindo a simples ignorância – normalmente proposital – à Lei de Acesso à Informação (nº 12.527 – Brasil, 2011) foi "sentida na pele" pelo presente pesquisador. Como descrito ao longo da metodologia, um questionário foi elaborado para subsidiar a produção de dados primários da pesquisa, de maneira a cobrir as dimensões já descritas (com exceção da 'fiscal', fundamentada pela base de dados da FIRJAN).

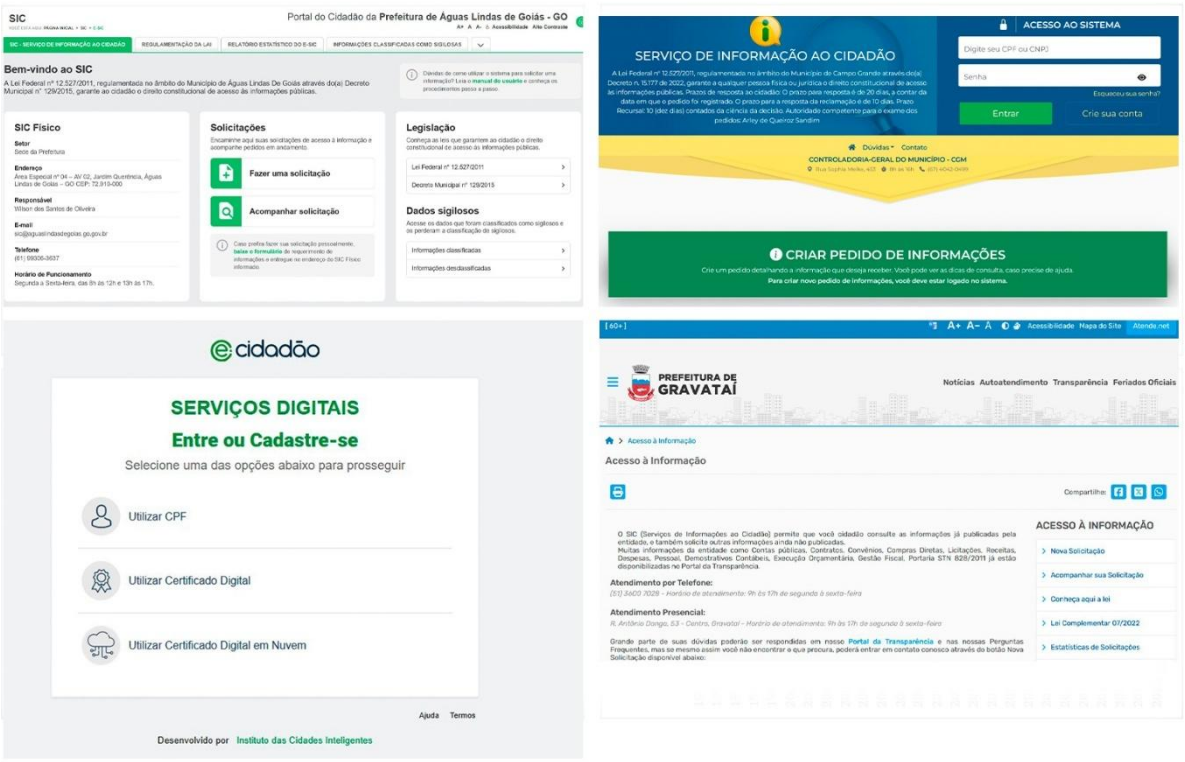
O processo de envio de questionários foi iniciado em junho de 2023 e composto por quatro rodadas, com abordagens que variaram de acordo com o andamento da pesquisa. A primeira apresentou taxa de resposta inferior a 10%. Nesta primeira etapa, a estratégia do autor envolveu entrar em contato por e-mail diretamente com as secretarias municipais responsáveis – normalmente de planejamento, finanças ou administração – de todos os 571 municípios listados originalmente na investigação. À medida que as respostas e contatos da parte dos órgãos responsáveis foram sendo recebidas, outras abordagens (como as citadas anteriormente) foram utilizadas, o que ocorreu com maior intensidade durante o período de um mês que o pesquisador esteve no Brasil (meados de julho e agosto de 2023), em intervalo operacional de seu estágio no exterior. As respostas e detalhes para cada caso foram registrados em planilha de controle, o que foi mantido por todo o período da investigação, servindo também como diário da pesquisa.

A segunda etapa foi derivada da primeira e iniciada a partir de setembro de 2023. Novamente, optou-se pelo contato via canais institucionais (especialmente e-mail das secretarias responsáveis ou das ouvidorias), tentando-se contactar os casos omissos (sem resposta) ou reforçar o pedido para situações em que houve retorno, mas o não preenchimento do questionário. Nessa etapa, a opacidade do poder local retratada no Brasil (Azevedo *et al.*, 2022; Mesquita; Azevedo, 2024) foi evidente, dado que em diversas ocasiões os contatos institucionais (tanto e-mails quanto telefones) estavam desatualizados ou sequer disponíveis, o que também remete às dificuldades administrativas dos municípios do país, especialmente os de hierarquia mais baixa da rede

urbana, como os níveis 4 e 5 (IBGE, 2008; 2020), que correspondiam a 228 dos casos originalmente considerados para o estudo. A ausência de transparência e a dificuldade de se obter informações acerca de programas participativos em municípios brasileiros é evidenciada pelo trabalho de Mesquita e Azevedo (2024), que aponta as diversas barreiras, mesmo para os casos institucionalizados por lei federal: as audiências públicas do orçamento. No caso do OP, sem um aparato legal estatal, é de se esperar que a situação seja ainda mais limitada.

Por sua vez, a terceira e quarta etapas foram realizadas a partir de uma abordagem diferente. Considerando o baixo índice de resposta e coleta de dados que as fases anteriores haviam atingido – inferior a 15% das cidades contactadas – o pesquisador optou por iniciar o procedimento de submeter o questionário via a já citada Lei de Acesso à Informação, pelos e-SICs (Sistema de Informação ao Cidadão) dos respectivos municípios. Do ponto de vista legal, os governos locais – por suas ouvidorias ou departamentos de *compliance* – devem responder às requisições dos cidadãos em 30 dias, com somente uma extensão, que deve ser justificada; e as decisões e andamento dos processos devem ser registrados e transparentes. Por mais que muito dessa última frase não seja efetivamente cumprida pelos municípios (o que será abordado logo mais), os resultados foram muito mais positivos que a abordagem anterior, apesar do tempo despendido. Iniciado em janeiro de 2024, este procedimento durou várias semanas e seguiu, como ordem de prioridade, os casos em que havia maior número de edições de OPs registrados e que ainda não tinham preenchido o questionário. Ainda que diversos municípios utilizem sistemas similares – por vezes, fornecidos pelas mesmas empresas – ou simplesmente a base do governo federal (o *gov.br*), cada requisição teve de ser feita de maneira individual, com um cadastro para cada caso. Um mosaico com capturas de tela, com alguns exemplos das diferentes interfaces dos portais de transparência municipais, está disponível na Figura 15, na sequência.

Figura 15 - Capturas de tela com exemplos de portais da transparência municipais



Fonte: Elaborado pelo autor.

O leitor pode imaginar, por esse relato, que o consumo de tempo causado por esse procedimento, que se deu em conjunto com outras etapas da pesquisa - incluindo a busca por referências bibliográficas que alimentaram a base de dados em casos de respostas nulas ou ignoradas por parte das prefeituras - foi deveras significativo. Por vezes, a tarefa mais dispendiosa era simplesmente encontrar em qual área dos respectivos portais institucionais estava o formulário para requisição de informações, problema relatado também na pesquisa de Mesquita e Azevedo (2024), por exemplo. Certas vezes, sistemas estavam fora do ar, o número limite de caracteres impedia uma apresentação adequada da pesquisa e vários formulários sequer aceitavam anexos. No entanto, como ressaltado, isso não foi suficiente para impedir o processo de coleta, e o número de respostas aumentou substancialmente, viabilizando todo o desenho descrito na metodologia. O pesquisador conseguiu, nesta fase, requisitar via LAI acesso à dados de todos os municípios com pelo menos dois ciclos eleitorais com OP registrados em sua base de dados.

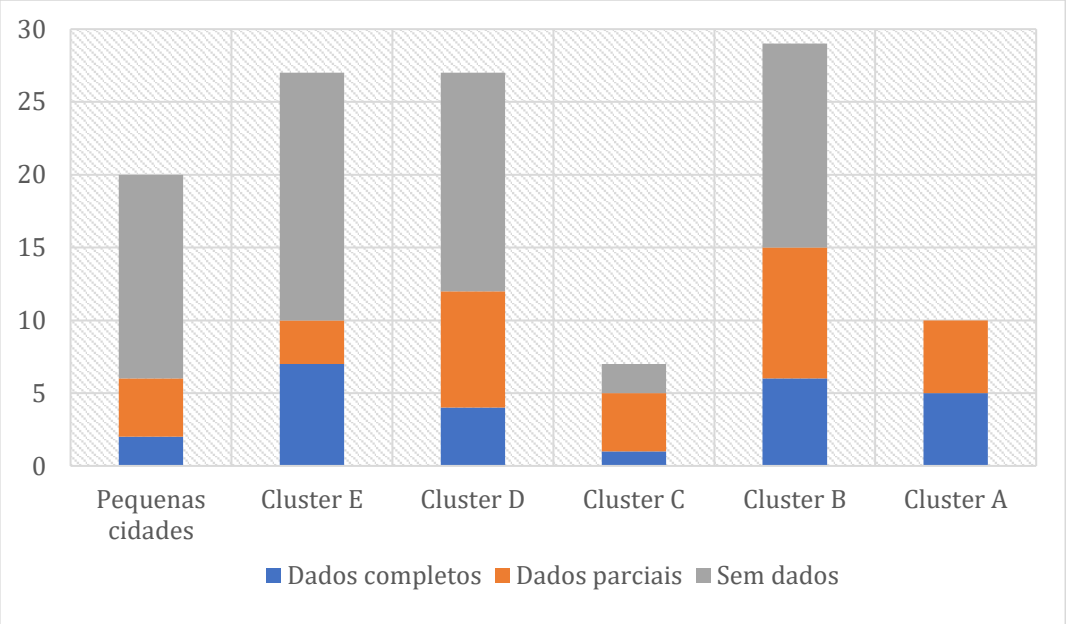
Por fim, a quarta etapa serviu como complemento à terceira, e foi desenhada na esteira da dificuldade – em termos de tempo hábil – para preencher individualmente os formulários de requisição de informação para todos os municípios em que não se haviam

respostas conclusivas, especialmente os de população inferior à 50 mil habitantes ou com somente um ciclo eleitoral com OP catalogada na base de dados, o que ainda equivalia a centenas de experiências. Uma opção, que surgiu a partir das atividades de pesquisa do autor além da própria tese, veio da equipe associada ao já citado Censo dos OPs 2024, da qual teve a oportunidade de fazer parte. Em uma das reuniões (realizada em março de 2024), ao explicitar o estágio da investigação de doutorado ao grupo, a Profª. Drª. Maggie Shum (Penn State University), que também estudou dinâmicas dos OPs na realidade brasileira[222], disponibilizou-se a ajudar. A mesma utilizou seus fundos institucionais de pesquisa para contratar uma estudante de graduação – Laís Araujo de Abreu, brasileira e discente na própria Penn State – como bolsista de iniciação científica, focando em contribuir de maneira procedimental com a presente investigação. Realizando reuniões quinzenais e acompanhando o trabalho da estudante a partir de uma planilha centralizada, foi possível submeter as requisições via LAI (entre abril e maio de 2024) para todos os municípios listados no banco de dados primordial.

A execução dessa etapa foi fundamental para a decisão, descrita na metodologia, por excluir as pequenas cidades da pesquisa como um todo, algo que modificou as comparações e análises realizadas em comparação com o delineado no projeto original desta tese. Mesmo sob a égide da lei, poucas respostas foram recebidas, e a maioria indicava a ausência de informações ou registros sobre a implementação de OPs nas respectivas cidades. Ainda que este fenômeno não seja exclusivo dos centros de zona e dos centros locais (classificações hierárquicas inferiores na rede urbana brasileira, conforme IBGE [2020]), o índice de respostas do tipo se destaca. Os Gráficos 4 e 5 mostram, respectivamente, nos casos em que houve retorno das instâncias locais, o número de respostas negativas (que argumentam nunca terem tido OP ou não terem dados)[223] em relação ao total, discriminadas por *cluster* e situação geográfica; e a quantidade de questionários respondidos de acordo com a fase de envio.

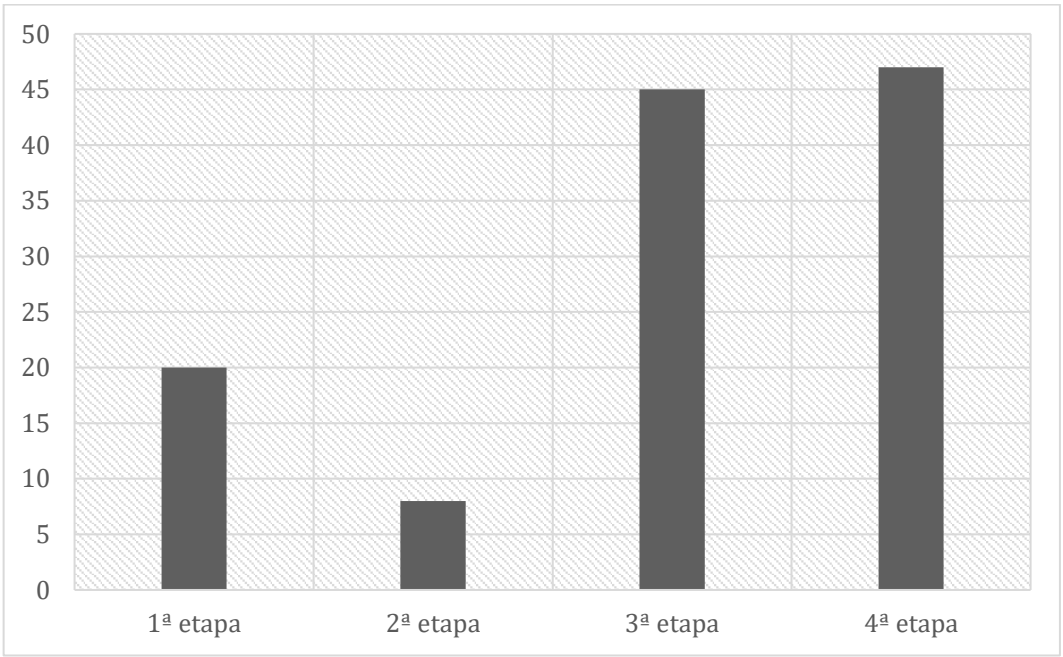
[222] Ver, por exemplo, Shum (2024).
[223] A lista completa de municípios que responderam ao questionário está disponível no Anexo 8. Em alguns casos, apesar da resposta do município ter sido negativa, foi possível obter os dados por outras fontes, especialmente as de cunho acadêmico.

Gráfico 4 - Tipo de resposta do questionário por grupo de cidades



Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 5 - Número de respostas aos questionários por etapa de envio



Fonte: Elaborado pelo autor.

Alguns elementos chamam a atenção em relação aos gráficos acima. Primeiramente, o grande volume de municípios que responderam ao questionário argumentando a ausência de dados ou a não realização de OP, não sendo a maioria somente entre os *clusters* 'a' (sedes de metrópoles) e 'c' (capitais estaduais não metropolitanas e municípios aglomerados). Isso, por si só, pode denotar uma maior

capacidade administrativa e transparência desses municípios, o que é relevante para a análise empregada ao longo deste capítulo.

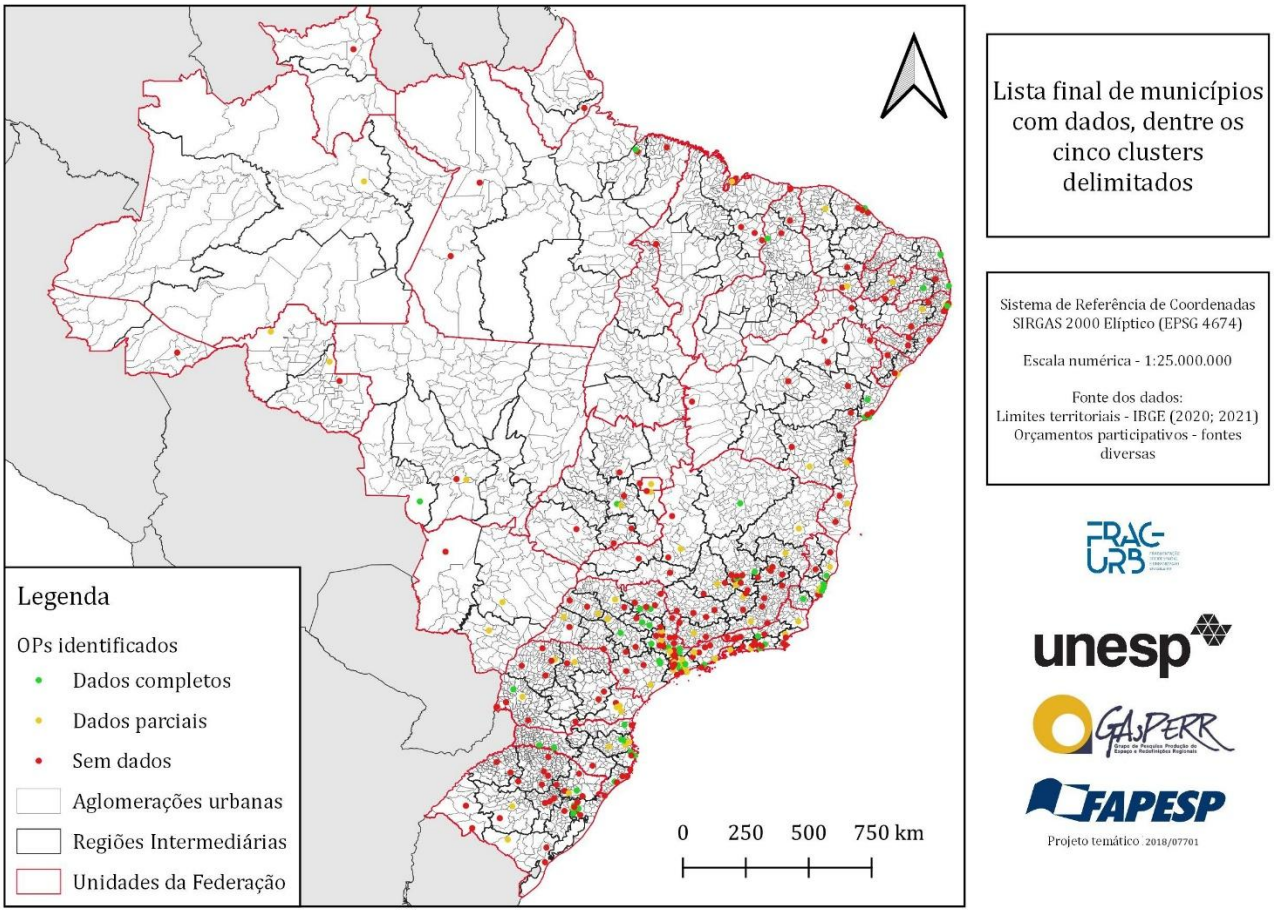
Apesar do volume de respostas negativas ter sido significativo nos outros três *clusters*, estes também foram responsáveis pelo maior número de questionários preenchidos, entre 10 e 15 – nos três grupos – de dados parciais ou completos. Em contrapartida, as pequenas cidades tiveram um índice de resposta negativa de 70%, o que por si só traria dificuldade em promover uma análise acurada. Ademais, os 20 questionários representam somente 8,77% dos 228 municípios do banco de dados que se enquadrariam em tal classe. Isso, em conjunto com a dificuldade de encontrar informações sobre os casos em portais institucionais ou fontes acadêmicas, foi fundamental para a decisão de remover as pequenas cidades da análise comparativa que será empregada adiante.

Os dados também demonstram como a decisão de realizar o procedimento de contato com as prefeituras por via dos portais da transparência e dos e-SICs teve resultado positivo, com um aumento significativo do número de questionários respondidos. Aproximadamente 77% das respostas são originadas dessa estratégia, concentrada nas etapas 3 e 4. Não obstante, o número de 120 questionários, dos quais 62 (~52%) não incluíam os dados essenciais à pesquisa, não teria sido suficiente para compor um banco de dados robusto para implementar o IQIT, tanto no universo original de 571 casos, quanto na atualização com 343. Considerando a primeira amostra, se trataria de mais de 450 possíveis casos em que não houve uma resposta definitiva da prefeitura municipal. Em determinadas situações, submissões via formulário de requisição de informação pela LAI seguem sem movimento, mesmo tendo sido iniciados em janeiro ou abril de 2024 (conforme as etapas três e quatro do envio dos questionários). Esse problema não é exclusivo das pequenas cidades, com situações do tipo até em capitais estaduais como Boa Vista/RR, Rio Branco/AC e São Luís/MA. Dificuldades também foram presenciadas em cidades com OPs tradicionais, ativos e bem consolidados, como Guarulhos/SP, Piracicaba/SP e Volta Redonda/RJ, cidades com, respectivamente, 24, 32 e 28 edições realizadas.

Portanto, reforça-se a importância da abordagem mista para a coleta, que incluiu trabalhos acadêmicos (dentre teses, dissertações e artigos científicos), portais institucionais das prefeituras (incluindo notícias e redes sociais) e notícias de jornais locais, além dos já citados censos voltados ao OP. O resultado, já tratado ao longo da

metodologia, inclui um total de 128 municípios com dados, dos quais 128 na dimensão 'institucional', 127 na 'fiscal'[224], 87 na 'participação', 65 na 'investimentos' e 58 no IQIT total. O Mapa 7, a seguir, representa a lista de final de municípios de acordo com os dados disponíveis, já excluindo as pequenas cidades.

Mapa 7 - Lista final de municípios com dados, dentre os cinco *clusters* delimitados



Fonte: Elaborado pelo autor.

Ainda tratando dos questionários, um elemento da pesquisa precisa ser ressaltado: tais documentos foram muito além do preenchimento de números e tabelas. Os responsáveis nas prefeituras contactadas – normalmente técnicos ou figuras políticas – trouxeram reflexões e contextualizações relevantes para compreender a trajetória de diversas experiências de OP, assim como seus estágios atuais de implementação. É relevante para a interpretação dos dados desse capítulo compreender que a qualidade das

[224] Por se tratar de dados secundários, os mesmos estão disponíveis para a totalidade dos municípios estudados, com a exceção de Brasília/DF. Porém, optou-se por combiná-lo com os demais, de maneira a não desequilibrar o banco de dados. Caso alguma análise incorra na totalidade dos municípios, isso será apontado no texto.

respostas dos questionários variou muito entre si, e que a tabulação, a padronização e a conferência de dados por outras fontes serviram para homogeneizar a qualidade dos dados. Dessa forma, questionários com preenchimento muito detalhado e de elevada qualidade da parte dos representantes municipais – como Belo Horizonte/MG, Caraguatatuba/SP, Contagem/MG, Curitiba/PR, Ipatinga/MG e Teresina/PI, para citar alguns – tiveram de ser postos em grau de equivalência com casos em que foi possível obter dados de somente uma edição, como Joinville/SC, Registro/SP e Santa Maria/RS, por exemplo. Tal característica é uma limitação da pesquisa e causa algumas distorções, mas considera-se que, dadas as condições, algum dado é melhor que nenhum dado.

De maneira contraintuitiva, isso foi ainda mais forte nos casos caracterizados como 'sem dados'. Foi possível observar diferentes aspectos, como a limitação técnicas de algumas prefeituras, a interpretação dos servidores de suas funções, as dificuldades de implementação do OP e sua substituição por outros programas participativos[225], fenômeno analisado em Lüchmann e Bogo (2022). Alguns exemplos de tais questões podem ser observados nas citações abaixo, originadas de questionários negativos[226].

> No momento o município não possui servidores disponíveis para responder questionários relacionados voltados à pesquisa científica, restringindo-se aos questionamentos obrigatórios. (Brumado/BA)
>
> Analisando os questionamentos apresentados, a SCI esclarece que a resposta aos demais quesitos demandaria esforço significativamente desproporcional, não só desta Controladoria, como também de outros órgãos do Município, exigindo trabalho adicional de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou a produção ou tratamento de dados e, por conseguinte, comprometendo sobremaneira a realização das atividades rotineiras. (Caldas Novas/GO)
>
> Da forma como os quesitos foram postos torna-se inviável responder ao questionário, uma vez que não condiz com a realidade do Município. Apesar do órgão responsável pela elaboração das peças orçamentárias cumprir a fase de disponibilidade para os cidadãos manifestarem suas demandas, não se tem retorno efetivo. Portanto, o OP, para o Município, na prática, é mera forma teórica doutrinária. (Descanso/SC)
>
> (...) infelizmente até a presente data [o OP] não foi efetivo, ou seja, não atingiu o objetivo das administrações, pois não existe a participação efetiva da população. Nas audiências presenciais não vai ninguém, mesmo elas sendo realizadas no período noturno, o que em tese facilitaria a participação daqueles que trabalham o dia todo. (...) Enfim, a ideia do orçamento participativo é muito boa na teoria, porém na prática infelizmente o que se vê é uma cultura de reclamar nas redes

[225] Inclusive, outro fenômeno foi averiguar que algumas experiências listadas de outras fontes – principalmente o censo de 2016 da RBOP – não poderiam ser caracterizadas como OP. Alguns exemplos são Barra do Quaraí/RS, Casimiro de Abreu/RJ, Içara/SC, Nova Lima/MG e Santa Bárbara d'Oeste/SP.
[226] A totalidade dos questionários respondidos está disponível nos dados complementares da pesquisa.

> sociais e não participar dos momentos de construção do orçamento para o próximo exercício. (Dracena/SP)
>
> Esclareço que as informações sobre o orçamento participativo desta municipalidade estavam armazenados [sic] no datacenter central desta municipalidade, no entanto, no mês de março do corrente exercício os equipamentos de informática foram danificados, por motivo de vazamento ocorrido nas fortes chuvas do mês, consequentemente, danificando de forma irreversível os *storages* de armazenamento de dados de diversas Secretarias Municipais, inclusive desta Secretaria Municipal da Fazenda. (Ferraz de Vasconcelos/SP)

De maneira ainda mais relevante, os questionários também forneceram reflexões acerca da ausência de memória institucional e as rupturas de gestão que caracterizam a transição de poder nos governos locais. Tal questão tem sido debatida pela literatura especializada em OP e políticas públicas espaciais e se trata da combinação entre diferentes dinâmicas, das quais as limitações técnicas dos municípios (Peres, 2020; Wampler; Goldfrank, 2022), a dificuldade da implementação de uma "cultura do planejamento" no governo local (Villaça, 1999), o forte vínculo partidário e/ou ideológico de muitos casos (Bezerra, 2022; Lüchmann; Bogo, 2022; Shum, 2024), a adoção pouco comprometida em diversas cidades (Souza, 2006; Wampler, 2008) e a não institucionalização do OP no país (Avritzer; Vaz, 2013; Souza, 2015; Bogo; Silva, 2023). Logo, a instabilidade e a descontinuidade dos processos (e até dos seus registros) entre gestões, como debatido por Lüchmann e Bogo (2022), também foi presenciado nos questionários, com diversos relatos de documentação incompleta, inacessível ou até descartada por autoridades públicas[227]. Excertos a seguir foram retirados de respostas de cidades contactadas, e reforçam esse contexto.

> De imediato informamos que atualmente o Município não pratica a política do Orçamento Participativo (gestão atual - 2020/2024). O último foi realizado na Gestão passada. As demais informações demandam de uma pesquisa mais aprofundada, pois como o último foi realizado a mais de 4 anos, e em outra gestão, muitos dos envolvidos já não trabalham mais na Administração. (Candói/PR)
>
> Informamos que o orçamento participativo foi realizado nos mandatos do Prefeito João Domingos Fassarela (2001-2004) e no primeiro mandato da Prefeita Elisa Costa (2009), e que não temos documentação sobre a realização, uma vez que houve mudanças de sistemas contábeis e tais dados foram perdidos ou corrompidos. (Governador Valadares/MG)

[227] Relatos do tipo também foram concedidos além dos questionários (por e-mail, telefonema ou aplicativos de mensagens) por representantes municipais de municípios como Concórdia/SC, Juiz de Fora/MG, Ribeirão Preto/SP, Rio do Sul/SC, Venda Nova do Imigrante/ES, Vitória/ES e Volta Redonda/RJ, somente para citar alguns exemplos.

> (...) Encaminhamos sua solicitação para a Secretaria responsável e fomos informados que não possuem essa informação por se tratar de gestões anteriores. (Itabuna/BA)
>
> Juazeiro do Norte é marcado pela descontinuidade nas administrações municipais. Nunca um Prefeito foi reeleito. Isso impacta diretamente na gestão da informação e continuidade das políticas públicas. (...) Há relatos que em 2010, a então Secretaria de Planejamento realizou um orçamento participativo, mas não temos informações concretas sobre isso. (Juazeiro do Norte/CE)
>
> Por serem de exercícios muito antigos, a maior parte da documentação sobre orçamentos que foram impressos foram incinerados, após as devidas Prestações de Contas Anuais serem aprovadas pelo TCE/PR. (Medianeira/PR)
>
> Infelizmente a gestão passada não deixou registros do processo nem conseguimos (em pesquisa interna com os colaboradores efetivos) qualquer documento que pudesse auxiliar na pesquisa. Na atual gestão não implantamos o OP. (Porto Seguro/BA)

Trata-se, portanto, de uma problemática muito presente nos municípios brasileiros e que indica a não compreensão de muitos gestores do OP como uma política pública, mas sim como uma estratégia eleitoreira e político-partidária, o que serve como argumento à sua ruptura ou desidratação (Souza, 2006; Lüchmann; Bezerra, 2017; Bogo, 2022; Shum, 2024). Isso se tornou ainda mais evidente ao longo da experiência do pesquisador com os estudos de caso brasileiros, o que demanda transicionar os relatos deste capítulo ao segundo bloco da investigação.

É esperado que haja dificuldades na pesquisa qualitativa como aqui desenhada, notavelmente associadas ao processo de delimitação e contato para com os sujeitos entrevistados, demandando toda uma logística própria (rever Figura 13). Diferente do que esperado pelo pesquisador, esse elemento foi mais presente nos estudos de caso brasileiros, especialmente em Maringá, em que entrevistas demandaram diversos contatos e reagendamentos. Entrevistas que seriam de relevância para a pesquisa, como com o prefeito de Araraquara e o secretário da fazenda de Maringá, não foram realizadas, apesar dos muitos esforços do presente autor. No entanto, a principal questão vivenciada se relaciona diretamente com o falado anteriormente: a ausência de memória institucional do governo local no Brasil. As situações vivenciadas nas duas cidades estudadas apresentam diferenças, mas se trata de "duas faces de uma mesma moeda".

No caso da cidade paulista, o impacto das rupturas de poder (e não transição) são claros e apareceram na fase de análise documental da pesquisa. Como descrito anteriormente, a gestão de Edinho Silva que se encerrou em 2024 foi sua quarta, sendo precedida pelo período 2017-2020 e sua primeira sequência de gestões, entre 2001 e

2008. O período intermediário (2009-2016) foi caracterizado por duas gestões do PDMB (hoje MDB), sob governo de Marcelo Barbieri, menos afeito à participação popular[228] e com um mandato associado a mudanças significativas no Plano Diretor local (Menzori; Sousa; Gonçalves, 2021). Por mais que a gestão do PT sob comando de Edinho tenha sido retomada, com uma grande centralidade para a participação popular – que pode ser vista em sua composição institucional, que inclui a Secretaria de Participação Popular e de Direitos Humanos e a Coordenadoria de Participação Popular -, a experiência de OP anterior estava relativamente opaca à nova equipe. Por mais que alguns dos responsáveis tenham se envolvido no novo programa e este tenha se baseado diretamente no anterior, especialmente no desenho institucional basicamente igual (apesar de diferenças territoriais), como descrito pelos entrevistados A3 e A6, não há dados consolidados e sistematizados sobre obras, demandas e reuniões que foram realizadas ao longo das oito primeiras edições. Trata-se de um problema de planejamento que, inclusive, influenciava a tomada de decisões sobre as políticas públicas e a execução do OP na contemporaneidade. Isso, por sua vez, originado de um desconhecimento (em termos de dados) acerca de um processo gerido pelo mesmo grupo político, em um passado relativamente recente. Tal elemento pode ser visto no relato de A1, coordenadora do OP, quando afirma que

> **(...) eu estou com muita dificuldade de achar dados sobre a primeira gestão.**
>
> A gente também tem. A gente também tem. Algumas coisas se perderam, assim. Quando a gente volta em 2017, o A4 vai poder dizer melhor, meio que começa um outro processo de OP, *como se fossem processos diferentes*, por causa disso. É algo que a gente também gostaria de levantar, uma pergunta que ela é feita repetidas vezes, né? E como antigamente não tinha tanta essa questão também de notícia na internet e tudo mais, era tudo muito novo, a gente não consegue tanta informação, né? Eu juro que se eu conseguir algo sobre isso, eu... que é algo que a gente tem buscado, para a gente também ter dimensão. Porque o OP aqui é muito grande, muita gente procura a gente para conversar sobre isso. (Entrevistada A1, grifo do autor)[229]

Em adição, reforça-se com o fenômeno descrito por A6, coordenador do OP de 2017 a 2020, acerca do processo de reestruturação da participação popular institucionalizada

[228] O período de governo de Barbieri não foi contabilizado com OP presente nas bases de dados utilizadas como referência para a presente pesquisa (Spada, 2017; RBOP, 2016), mas a maioria dos entrevistados (A1, A3, A4, A5 e A6) sugere que o instrumento estava ativo, porém com desenho mais frágil.

[229] Apesar de no desenho da pesquisa as entrevistas terem sido concebidas como dados empíricos voltados ao segundo bloco da investigação, alguns excertos são relevantes para temas tratados no primeiro bloco, validando seu uso. Por convenção, as manifestações do autor serão apresentadas em negrito no texto.

em Araraquara e as dificuldades observadas naquele momento em relação à ausência de continuidade de gestão e das instituições,

> (...) Aí quando a gente chega, aí começamos a montar a equipe da participação popular, que não é só OP, mas tudo que traz, que é esse conceito de participação popular para a gestão, o que traz inclusive a questão do planejamento, a secretaria que estava o OP na época era de "planejamento e participação popular". Então, o planejamento orçamentário viria por meio da participação popular, essa era a ideia, de tal planejamento junto com a participação popular. Então a partir daí, a gente, em 2017, eu assumo o Orçamento Participativo. Aí quando eu vou pegar o que tem, o que tinha historicamente, ou o que tinha de registro sobre o Orçamento Participativo, porque nos oito anos que foi a gestão do prefeito Marcelo Barbieri, ele continua com o OP, tinha um outro formato, mas continua, pelo menos nos seis primeiros anos. Aí nos dois últimos ele realmente para de fazer as plenárias e tal, e você não tem mais o OP. Inclusive tinha muita reclamação na época, que foram obras que tinham sido cortadas, que não tinham sido feitas, enfim, foi uma opção do governo dele, não deixou, porque é uma opção de governo, *mas a gente pegou esse quadro quando nós assumimos em 2017 e não tinha nenhum registro, nada. Inclusive nem da época que a gente implantou o Orçamento Participativo com a A3 à frente do OP. Aí o que tinha eram as memórias*, então eu fui conversando com algumas pessoas, então a gente pegou desde a divisão geográfica, porque a cidade mudou muito daquela época, quando o Edinho deixou em 2008, foi o último ano do segundo mandato dele, para 2017, a cidade tinha crescido muito, toda aquela parte da zona norte principalmente. (...) isso tudo foi feito em janeiro [de 2017], aí em fevereiro, início de fevereiro, a gente chama essa reunião... veio umas 500 pessoas mais ou menos, onde a gente meio que pactua, apresenta as regiões para essas pessoas e pactua um documento, que seria um regimento interno do orçamento participativo, já que não é um projeto de lei. (Entrevistado A6, grifo do autor)

Há, nesse caso, um misto de situações. Somam-se as dificuldades administrativas, que são generalizadas na maioria das prefeituras do país, mesmo em cidades médias (Wampler; Goldfrank, 2022); a não institucionalização dos OPs brasileiros e seu status de informalidade, mesmo quando validados por uma legislação local (Avritzer; Vaz, 2013; Lüchmann; Romão; Borba, 2018); e o apagão de dados que ocorre no Brasil, impactando diretamente a implementação de políticas públicas (Melazzo *et al.*, 2022). Em um contexto do qual não existem obrigações legais associadas a manutenção de registros da parte dos governos locais, ocorre uma "personalização" da responsabilidade acerca da memória das experiências implementadas. Isso fica evidente ao longo do diálogo com A3 (citada no excerto anterior), coordenadora do OP durante as duas primeiras gestões de Edinho Silva, como pode ser observado a seguir

> **Eu percebo isso na minha pesquisa como um todo, porque eu também estou avaliando o OP a nível Brasil, e cidades médias a nível Brasil. Tem alguns casos que eu estou indo mais fundo, como Araraquara, mas em geral, que é esse problema da memória institucional. O OP é feito, às vezes tem experiências incríveis. [Presidente] Prudente é um caso, que teve uma experiência bem interessante em 2000. Também foi no mesmo período.**

> **Não, foi até antes, se não me engano, entre 1996 e 2000. Se perdeu tudo. Hoje só quem trabalhou no OP tem alguma coisa em casa e tal. E a equipe hoje não tem os dados de 2001 a 2008. Então, não sei se você tem, onde isso ficou. Qual é a tua opinião sobre isso?**
>
> Eu tinha muita coisa. Um rapaz me procurou alguns anos atrás, uns 10 anos atrás, fazendo a mesma coisa que você está fazendo hoje. Ele me pediu, se eu emprestava, que ele me devolveria. Eu estou esperando até hoje, não devolveu. (...) naquela época a gente tinha muito pouco computador, muito pouca informática na prefeitura. Até hoje, acho que a prefeitura de Araraquara ainda carece de melhorar o sistema de tecnologia da informação. A gente não tinha muita coisa. Então, era meio que... a gente fazia, imprimia as atas e guardava. E essas atas que eu guardei, foi o que eu entreguei para o menino, que na época queria fazer, precisava das informações, eu entreguei para ele. E ele não me devolveu. Então, eu não sei se a prefeitura tem alguma coisa. Eu acho que muito é da minha memória mesmo. (Entrevistada A3)

Evidentemente, a ciência e os cientistas têm relevante papel na manutenção da memória, com os trabalhos acadêmicos que são produzidos ao longo do espaço-tempo e que não estão sujeitos às dinâmicas instáveis dos governos locais, algo que foi muito favorável ao primeiro bloco da pesquisa. No caso de Araraquara, trabalhos como os de Marino Júnior (2005), Morais (2007) e Carvalho e Araújo (2011) estão entre as contribuições que auxiliaram na coleta de alguns dados (sobre participação e investimentos) e na análise acerca da experiência de OP anterior. No entanto, tal dificuldade limitou o escopo da análise do impacto territorial do instrumento no período de 2001 a 2008, a partir da matriz metodológica que se estabeleceu para os estudos de caso e que pode ser contemplada em sua maioria para a gestão de 2017 a 2024. No entanto, quando possível, tais dados foram utilizados.

Nesse sentido, o caso de Maringá se assemelha ao descrito acima. A troca de gestão municipal também foi, na cidade paranaense, responsável por mudanças institucionais e novas dinâmicas internas que dificultam a memória institucional e a coleta de dados para um recorte temporal relativamente recente. Assim como em Araraquara, as eleições de 2016 significaram uma ruptura em relação ao governo anterior, com o voto favorecendo Ulisses Maia (à época no Partido Trabalhista Brasileiro, o PDT), substituindo a então gestão de 12 anos[230] do Partido Progressista (PP, hoje Progressistas). Uma das mais relevantes opções do governo durante o período estudado – pelo menos no que diz respeito aos instrumentos de gestão e planejamento urbano – foi a criação do IPPLAM,

[230] Duas gestões de Silvio Barros II e uma de Roberto Pupin, vice nas anteriores. Silvio Barros II foi novamente eleito no pleito de 2024, iniciando em 2025 seu terceiro mandato pelo Progressistas. Ao longo da entrevista com M4, esta caracterizou diversas vezes a família Barros como detentora de significativo poder político na cidade.

como um desmembramento da antiga SEPLAN (Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo), algo relatado na maioria das entrevistas (M2, M3, M4 e M6, todos ABIs). Tal órgão, instituído pela Lei Complementar 1.117/2018 do município de Maringá, representa, ao mesmo tempo, um possível avanço em termos de autonomia e planejamento na cidade (como argumentado pelas entrevistadas M3, arquiteta e urbanista aposentada pela prefeitura, e M4, doutora em sociologia urbana), e também uma certa ruptura com o arcabouço institucional anterior (Lei Complementar 1.074/2017). Tal aspecto é evidente na fala de M2, funcionário do IPPLAM, atualmente responsável pelo Orçamento Cidadão, ao falar do contexto histórico do programa,

> É, eu não conheço o histórico, né, então o meu conhecimento está limitado de 2021 para cá, que foi o que eu consegui de acesso de informação a respeito do Orçamento Participativo, que desde 2021, que é o ano que eu tenho as informações, ele se chama Orçamento Cidadão. Mas, assim, eu ouço relatos de que já no ano 2000 tivemos experiências, não com esse nome, mas com outro nome que eu também não sei qual era, ou se era o próprio OC... não, OP, né, Orçamento Participativo. Mas a forma como ela é implementada hoje, o Orçamento Participativo, via as assembleias, APGTs, né, de planejamento territorial, ela começou em 2014 com decreto 2.358/2014. (Entrevistado M2)

A ausência de continuidade e de conhecimento sobre elementos de momentos anteriores é relatada também por M6, diretora do IPPLAM. Ao longo do contato do presente pesquisador com as instâncias públicas deste estudo de caso, a coleta de dados, obtido em conjunto por acesso ao portal da transparência e por requisição de LAI ao departamento de *compliance* – por via do protocolo nº 528/2023 – possibilitou obter dados somente a partir de 2017. O processo de coleta indica que não há memória institucional acerca de momentos anteriores, que remontam a vários anos antes da presente experiência. Os dados de censos anteriores (Spada, 2017), associados ao primeiro bloco da pesquisa, apontam para a realização do orçamento participativo na cidade entre 1997 e 2008, uma memória inexistente para a prefeitura. Isso é levantado pela entrevistada M4, com experiência ativa na participação popular local desde a década de 1990, ao relatar que

> Então é preciso que os orçamentos, ficou assegurado inclusive no plano diretor de 1996, que para que o orçamento seja aprovado e deliberado na Câmara de Vereadores, havia que antes ser apresentado nas Assembleias de Planejamento e Gestão Territorial, porque as assembleias ficaram parte do sistema de desenvolvimento urbano no plano diretor de 1996. Junto com... então as assembleias de planejamento, o conselho municipal, o fundo municipal e o sistema de informações, estes constituíram o sistema, então as assembleias de planejamento foram implantadas, já em um "faz de conta" na minha opinião,

> porque para mim quando a gente lida com território, o que nós precisamos é deixar o território falar. (Entrevistada M4)

Portanto, o que se tem é um processo com alto grau de institucionalização para o contexto brasileiro, dado o vínculo com o plano diretor e o sistema participativo instituído, além de, atualmente, estar sob a alçada de um instituto de planejamento com certo grau de independência. No entanto, as mudanças institucionais e de pessoal, sem uma devida manutenção da memória e dos registros associados com as experiências anteriores, também se associam a falta de transparência (Melazzo *et al.*, 2022) e à instabilidade (Lüchmann; Bogo, 2022) dos OPs no país. É possível correlacionar esta problemática com o apontado por M3, que trabalhou por mais de 20 anos no urbanismo público de Maringá, acerca das funções e do planejamento na cidade

> Praticamente não tinha planejamento. Nós éramos uma secretaria de planejamento, mas a demanda do dia a dia tomava conta. Nós só fazíamos aquilo que era demandado em processos. Análise e aprovação de projetos arquitetônicos, análise e aprovação de loteamentos. Então, o número de funcionários versus projetos futuros praticamente zero. Nós tínhamos alguma coisa projetada na cabeça, mas até você colocar no papel o cidadão lá fora que tinha um escritório, que pensava alguma coisa, levava antes para o prefeito. Tem mais tempo do que a gente. Aí era uma guerra versus equipe técnica versus a parte política. Então, assim, só quando tinha o plano diretor, que deveria ser reformulado, nessa época sim era a época de nós pensarmos no futuro. Fora isso, não conseguia trabalhar na parte de planejamento. (Entrevistada M3)

Por mais que a ausência de institucionalização e as limitações dos poderes locais remetam diretamente à realidade brasileira (Peres, 2020; Wampler; Goldfrank, 2022) como visto pelos dois casos supracitados, isso não foi exclusividade das cidades brasileiras ao longo da pesquisa. Com a exceção de Łódź, em que a única barreira para a análise documental foi a linguística, mas o acesso à arquivos públicos e dados acerca do OP foram simples e transparentes, em Vallejo também foram observadas dificuldades.

A cidade californiana literalmente faliu após a crise do *subprime* de 2007/2008, algo tão presente na memória coletiva, que foi citado em todas as entrevistadas realizadas na cidade. Ademais, o poder local nos Estados Unidos apresenta particularidades em relação ao Brasil (Gilman; Wampler, 2019), contendo menos capacidade de investimento e autonomia, considerando a realidade do país norte-americano. As limitações em termos de equipe foram manifestadas diretamente pela entrevistada V5, diretora do OP local, e fundamentam algumas das dificuldades associadas à coleta de dados nesta cidade

> **Você pode falar mais sobre a sua posição agora, como é o seu papel em relação ao OP.**
>
> Então, antes, como eu mencionei, era tudo sobre coordenar os voluntários, mas agora alguém tem que tocar os contratos, alguém tem que ir a frente do conselho para fazer mudanças no livro de regras, e isso era normalmente trabalho do analista, que era o meu supervisor, então agora estou fazendo essa função de tocar todos os contratos e gerenciar os projetos atuais. Mas sem ninguém para fazer minha função antiga, é muito difícil de lidar com ambos, tentar coordenar as massas e fazer todas as comunicações e todos esses elementos e, ao mesmo tempo, eu tenho gente me pedindo "onde está meu cheque? Onde está meu contrato? O que está acontecendo?". Então, são dois papéis ao mesmo tempo que eu estou tentando lidar. (...) Eu precisaria de um *rockstar* ou alguém... você sabe, um estudante universitário jovem como estágio que gostaria de ajudar, conversando com pessoas na cidade ao longo do dia, manter planilhas e fazer as comunicações e... é, organizar meus voluntários. (Entrevistada V5)

Ou seja, a diretora do OP em Vallejo relata uma sobrecarga de trabalho tão grande – a mesma está trabalhando sozinha para gerenciar todo o programa[231] – que a parte de publicização dos encaminhamentos do processo não recebe a devida atenção. Consequentemente, só estão disponíveis no portal institucional os dados completos relativos aos 6 primeiros ciclos de OP, com o autor também obtendo dados acerca dos ciclos 7 e 8 a partir de um *website* auxiliar da cidade, conhecido como *My Vallejo*. No entanto, não há disponibilidade de informações detalhadas acerca do ciclo 9 (que se encerrou em 2024) ou quaisquer citações ao ciclo 10, que deveria ter se iniciado no segundo semestre de 2024. Também não estão disponíveis as *newsletters* – ou seja, documentos oficiais de publicização da prefeitura – para os ciclos 8 e 9. O ciclo 7, aparentemente protagonista de problemas associados à manutenção do OP em Vallejo, foi o executado ao longo dos anos de maior intensidade da pandemia de COVID-19 (entre 2020 e 2021). Nas entrevistas da cidade californiana, tal evento é descrito como de grande impacto para as finanças e a gestão locais, ganhando significativa atenção de pessoas associadas à execução do OP e ao comitê gestor, como V3, V5 e V6.

De qualquer maneira, destarte as dificuldades, acredita-se que a coleta de dados e sua manipulação foi suficiente e significativa para as análises que seguirão. Como bem descrito por Quivy e Van Campenhoudt (2017), a pesquisa em ciências humanas é repleta de desafios, e estes fazem parte do processo científico, inclusive devendo ser consideradas nas reflexões acerca dos resultados. Optou-se por, a partir deste subcapítulo, estender a percepção do leitor de como os dados que serão analisados na sequência foram

[231] O que se relaciona, inclusive, com o contexto geral da máquina pública em Vallejo já que, de acordo com a Entrevistada V3, existem 193 vagas não preenchidas na prefeitura.

desenvolvidos. Por vezes, os quadros, tabelas, figuras e mapas podem passar uma certa "frieza" que pouco fala sobre o esforço que levou à sua produção. Acima de tudo, buscou-se qualidade e coerência (interna e externa), para que a análise do impacto das políticas públicas urbanas, como o OP, seja adequada à realidade das cidades médias brasileiras.

5.2 As análises estatísticas e espaciais do impacto territorial dos OPs nas cidades médias

5.2.1 A implementação do OP nos municípios brasileiros sob um olhar espacial e urbano

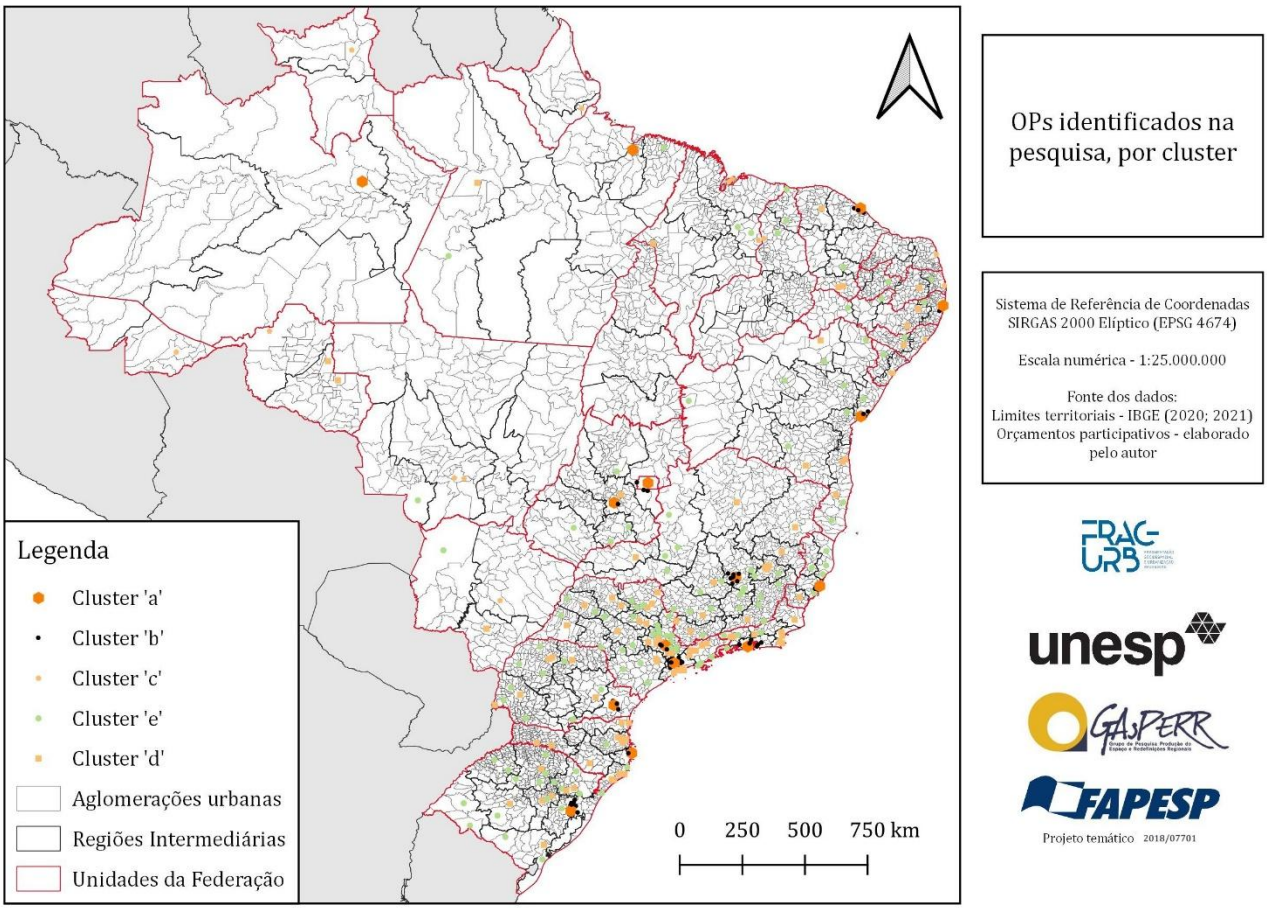
A representação espacial e o manejo a partir de estatística descritiva dos dados trabalhados aponta para uma série de tendências espaciais associadas à implementação do OP no Brasil, ainda que elas não estejam necessariamente vinculadas com as cidades médias. Ademais, especialmente considerando a hipótese levantada para o presente trabalho, considera-se que os *clusters* 'd' e 'e' apresentam menor centralidade do que se esperava. Em um primeiro momento, a análise será brevemente concentrada em dinâmicas regionais de adoção da parte dos municípios, depois sendo destrinchada em direção aos resultados obtidos a partir da utilização do IQIT.

Inicialmente, cabe se observar o panorama a partir do contexto nacional, buscando compreender quais são as dinâmicas macrorregionais que compõem a implementação do OP nas cidades brasileiras. Como já debatido extensivamente em capítulos anteriores, a mobilidade de uma política pública espacial é composta por uma série de dinâmicas correlacionadas, das quais estão presentes interesses, relações de poder e estratégias políticas (Frey, 2000; Steinberger, 2017; Gomes; Silva, 2017; Bezerra *et al.*, 2024).

No caso dos OPs brasileiros em específico, a influência dos partidos políticos, dos interesses eleitorais e a da influência internacional da própria ferramenta, em conjunto do incentivo da parte dos entusiastas – acadêmicos, ativistas ou políticos – parecem ter mais peso na decisão de implementar o OP do que elementos espaciais ou urbanos. Isso pode ser constatado, em um primeiro momento, pelos achados da literatura (Wampler, 2008; Romão, 2010; Shum, 2024) em conjunto da representação espacial dos dados, como observado no Mapa 8, que demonstra os casos levantados no banco de dados, por *cluster*. Porém, um fenômeno não necessariamente exclui o outro. Por mais que, no âmbito macrorregional, não seja possível observar algum tipo de tendência clara a princípio, as políticas públicas urbanas são produtos e produtoras do território (Lefebvre, 1991; Peck,

2011; Costa; Gomes; Adriano, 2017), demandando uma visada mais aprofundada, o que será feito adiante.

Mapa 8 - OPs identificados na pesquisa, por *cluster*



Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao se observar o âmbito nacional, em uma perspectiva histórica – o mapa acima inclui todos os OPs catalogados dentre os cinco *clusters* delimitados para o período de 1989 a 2024 - é possível recortá-lo em três fatias de adoção e implementação do OP. Tratando da menor para a maior "intensidade", observa-se que a região norte do país é caracterizada por uma maior fragilidade – ao menos no número de experiências – em comparação às outras porções do território nacional. Ainda que o número de casos tenha crescido nesta região ao longo dos anos – o que é pontuado em diferentes momentos por Wampler (2008) e Wampler e Goldfrank (2022) – a sua presença é, tanto historicamente quanto na contemporaneidade, significativamente reduzida no âmbito geral do país. Excetuando-se os estados de Pará e Rondônia, os processos se encontram exclusivamente

nas capitais[232], o que indica uma significativa dependência de tais centros na rede urbana, ponto a ser tratado mais adiante. A relação com os *clusters* pode ser vista no Quadro 10, abaixo.

Quadro 10 - Municípios da região norte com experiência de OP (1989-2024), por *cluster*

Município	**Cluster**	**Ciclos com OP**	**Dados**
Ananindeua/PA	B	2004	Sem dados
Belém/PA	A	2000, 2004	Dados completos
Boa Vista/RR	C	2004	Sem dados
Cacoal/RO	D	2004	Sem dados
Capanema/PA	E	n/a	Sem dados
Itaituba/PA	E	2008	Sem dados
Ji-Paraná/RO	D	2004	Dados parciais
Macapá/AP	C	2004	Sem dados
Manaus/AM	A	2008	Dados parciais
Porto Velho/RO	C	2008, 2012	Dados parciais
Rio Branco/AC	C	2004, 2008	Sem dados
Santarém/PA	D	2008, 2012	Sem dados

Fonte: Elaborado pelo autor.

Logo, no que tange à experiência nortista com o OP, mesmo que os *clusters* representados sejam diversos – pelo menos um representante de cada está presente na região -, esta é limitada do ponto de vista da rede urbana e também temporalmente. Como se observa pela coluna de ciclos, o auge de adoção do instrumento ocorre nos ciclos de gestão municipal de 2004 e 2008 (e.g., de 2001 a 2008), o que se encaixa com o período de auge do OP no país, tanto do ponto de vista da quantidade quanto de sua legitimidade social e política (Wampler, 2008; Bezerra, 2017; 2022; Lüchmann; Romão; Borba, 2018). Logo, com a decadência nacional, tal região passa por uma extinção dos OPs locais, ao passo que os casos ativos – Porto Velho e Palmas, como coletado pelo já citado Censo dos OPs de 2024 –tratam de adaptações das obrigatórios audiências públicas do orçamento, fenômeno este visto em todo o Brasil (Lüchmann; Bogo, 2022).

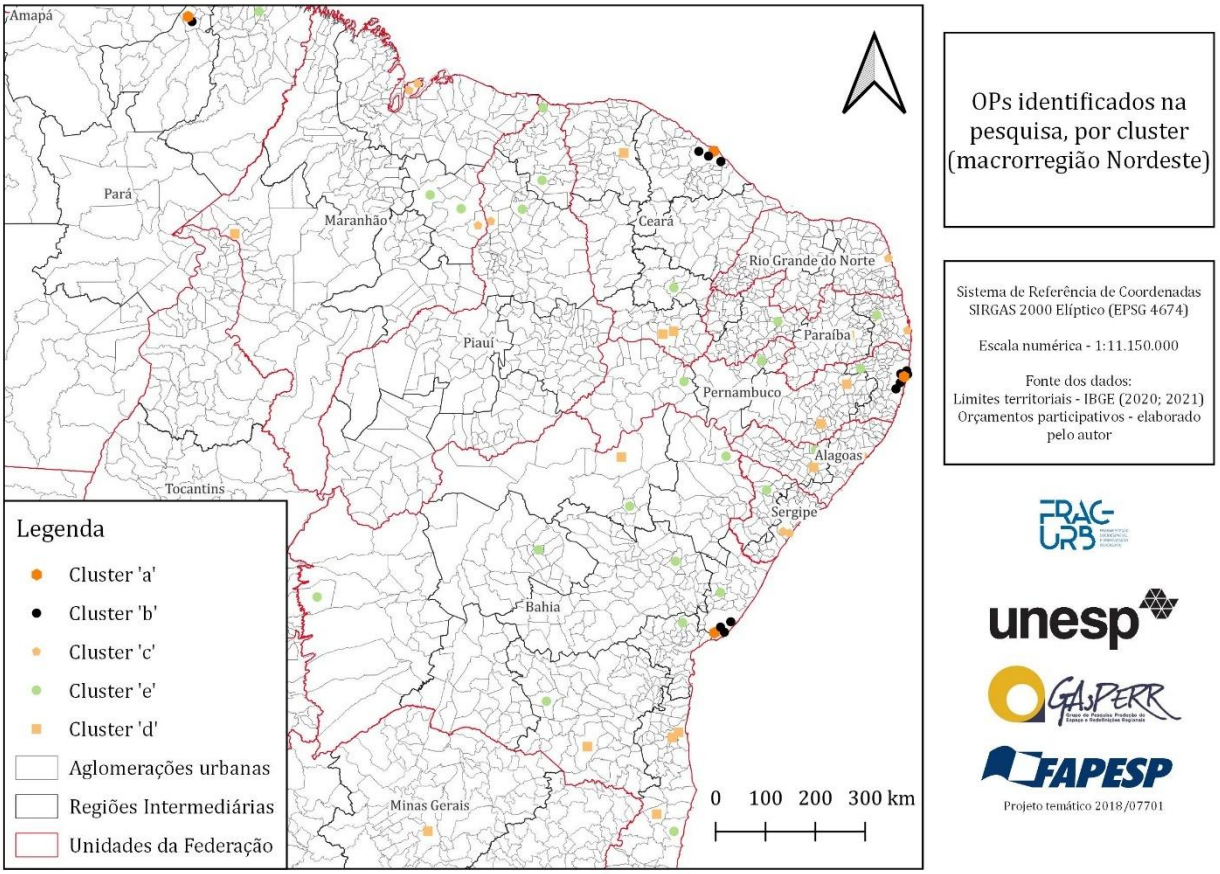
A segunda fatia a ser observada é o Nordeste, em que a presença do OP é mais significativa, tanto do ponto de vista temporal quanto espacial. Além de uma rede urbana menos dependente das capitais – com relevantes cidades médias que exercem atração no Agreste e no Sertão – e uma população mais densa (IBGE, 2020), a região nordeste apresenta particularidades em relação à implementação de políticas públicas espaciais, neste caso o OP. Ainda que haja uma proeminência de elites e forças políticas locais

[232] Palmas/TO é a única capital não representada no banco de dados. Apesar de ter sido coletada pelo Censo dos OPs na edição de 2024, não foi possível aferir, qualitativamente, se tal caso se trata efetivamente de um desenho de OP ou somente de audiências públicas da LOA/LDO. Optou-se, portanto, por sua não inclusão.

vinculadas ao poder latifundiário e a fenômenos como clientelismo e coronelismo (Neves, 2008; Sugiyama; Touchton; Wampler, 2023), a relevância de lideranças associadas ao espectro da esquerda no século XXI (Avritzer, 2007) – algo fortemente associado ao OP no Brasil, especialmente até a década de 2010 (Bezerra, 2022; Shum, 2024) – serviu como base para a implementação de diversas experiências, algumas delas com impacto observado nacionalmente. Recife (Wampler, 2003; Silva Santos, 2017), Fortaleza (Soares da Silva, 2017), Teresina (Souza *et al.*, 2022) e João Pessoa (Pita, 2020; Macêdo, 2022) são algumas das metrópoles e/ou capitais que foram (ou são) responsáveis por OPs duradouros e, no mínimo, significativos. Indo além destes nós da rede, cidades médias como Vitória da Conquista (Novaes, 2016) e Campina Grande (Costa, 2002; Almeida, 2012) também se destacam.

Além da qualidade, a quantidade de casos constatados – ainda que, infelizmente, muitos sem dados – merece ser pontuado, especialmente em Bahia (19 OPs) e o conjunto de Paraíba e Pernambuco (15 OPs). Já o alcance em termos de *clusters* é relativamente equilibrado e mostra uma maior capilaridade do instrumento, o que está resumido no Mapa 9 e no Quadro 11, que seguem.

Mapa 9 - OPs identificados na pesquisa, por *cluster* (macrorregião Nordeste)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 11 - Número de municípios com OP por *cluster*, na região Nordeste

Cluster	**Número de OPs**	**Sem dados**
A	4	0
B	11	8
C	9	4
D	13	7
E	23	20

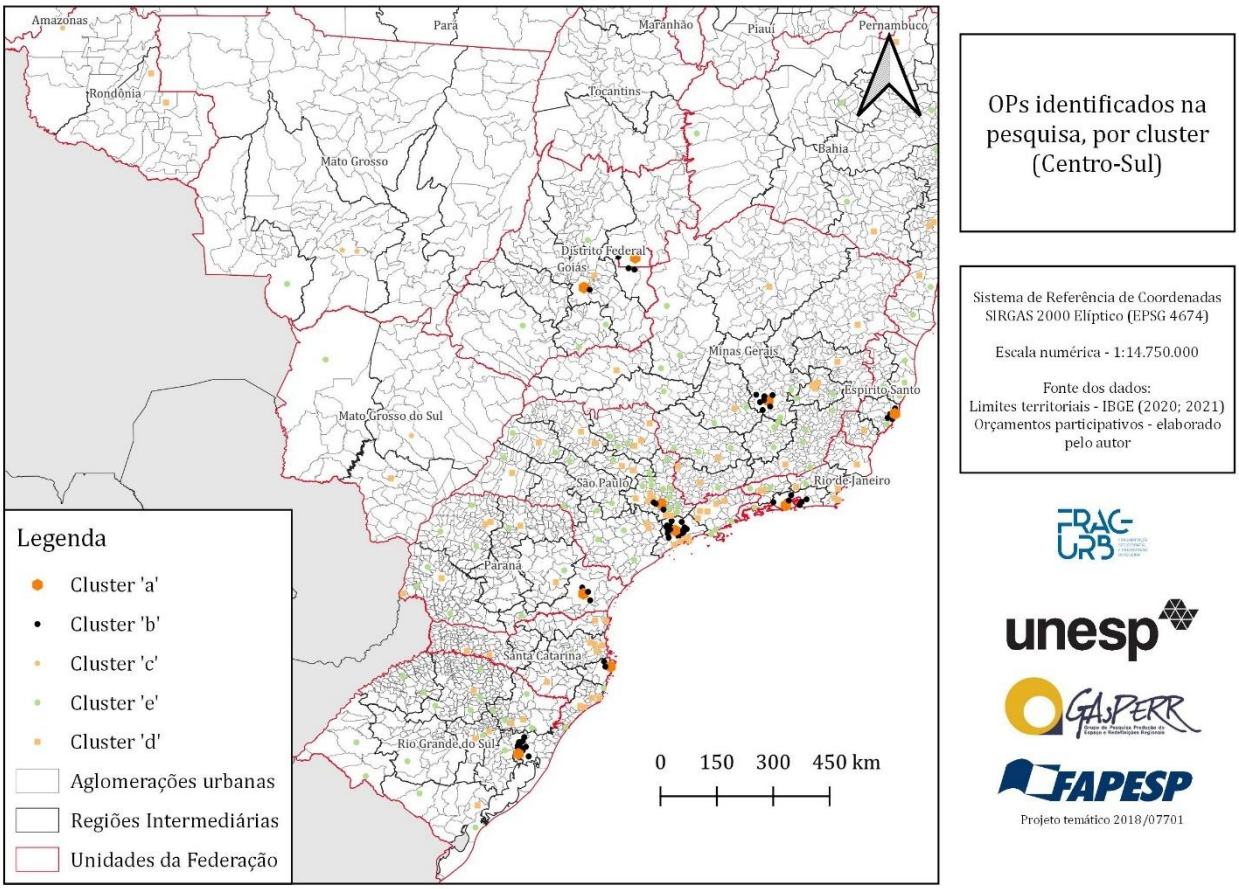
Fonte: Elaborado pelo autor.

É perceptível, pelas referências visuais acima, que a presença do OP é mais consolidada no nordeste do país, tendo sido implementado em todas as metrópoles e capitais estaduais não metropolitanas, se estendendo à municípios aglomerados na maioria delas (as exceções são João Pessoa, Maceió, Natal e Teresina). A presença também é significativa nas cidades médias – tanto de largo alcance, quanto de baixo -, contabilizando 36 experiências. Na contemporaneidade, cidades como Fortaleza, São Luís, Teresina, Campina Grande, João Pessoa, Caruaru e Natal são algumas das que seguem aplicando o OP, mesmo no contexto da decadência e das dificuldades institucionais e

fiscais observadas no Brasil contemporâneo (Peres, 2020; Bezerra; Junqueira, 2022; Lüchmann; Bogo, 2022; Observatório das Metrópoles, 2024).

No entanto, é a terceira fatia que concentra a maioria dos casos coletados e que apresenta maior capilaridade, ainda que com um evidente desequilíbrio. A porção centro-sul do território nacional, a com rede urbana mais desenvolvida e maior densidade populacional (IBGE, 2020; 2022; 2023), é também a com o maior número de cidades em que o OP serviu como ferramenta de gestão urbana (pelo menos enquanto princípio).

Mapa 10 - OPs identificados na pesquisa, por *cluster* (Centro-Sul)



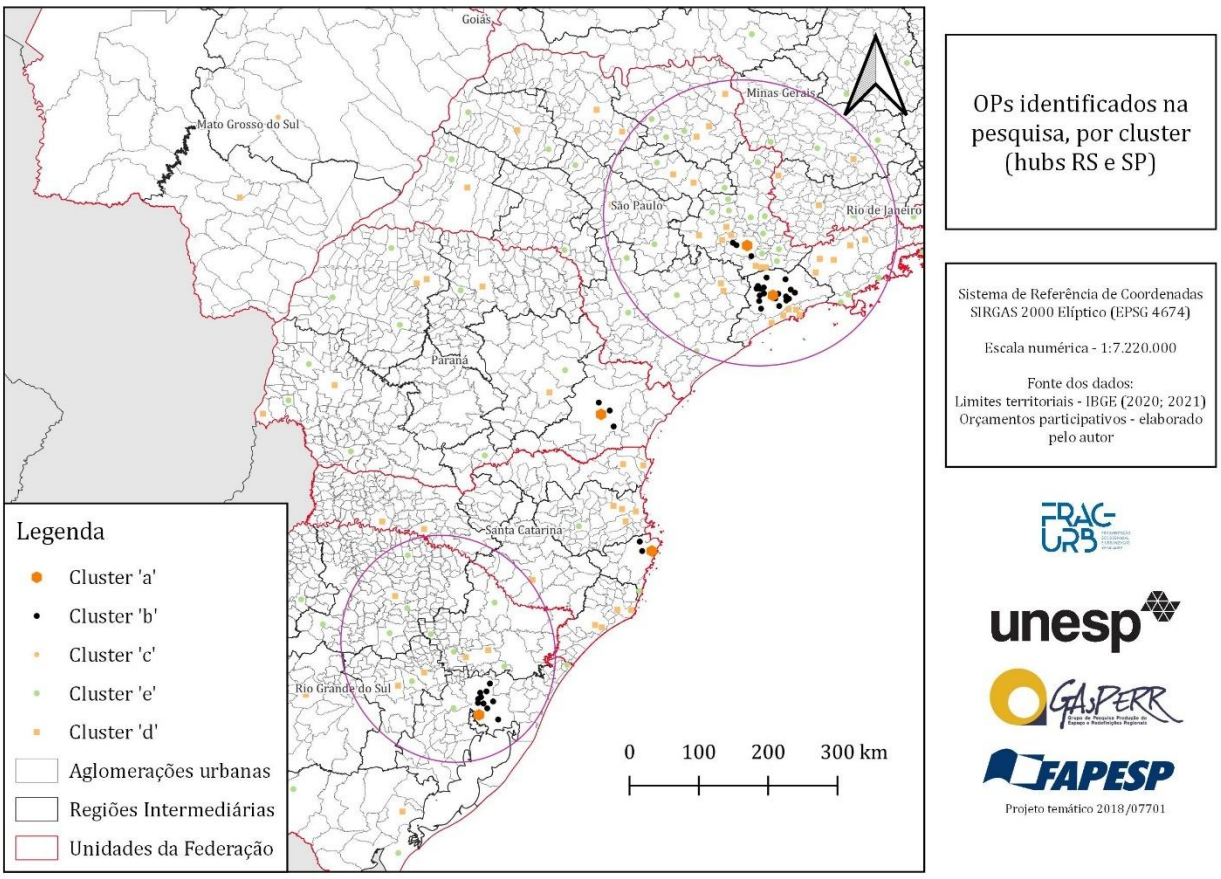
Fonte: Elaborado pelo autor.

Dois pontos devem ser colocados ao se analisar, espacialmente, a adesão do OP no centro-sul do país. Primeiramente, há uma clara fragilidade dos estados do centro-oeste em comparação à sudeste e sul, apesar de uma presença um pouco mais significativa em Goiás e Distrito Federal. Como é possível visualizar no Mapa 10, acima, os casos de OP nestas quatro unidades da federação dizem respeito à suas capitais e arranjos populacionais, com poucos representantes dos *clusters* 'd' e 'e', se comparado ao visto no sudeste e no sul. Além do contexto político significativamente conservador e da

predominância de lógicas associadas à estrutura espacial latifundiária, outros elementos urbanos e geográficos podem ter peso, o que será visto adiante.

Já o segundo elemento a ser levantado não é só o número de programas realizados no Sul/Sudeste – o que seria esperado, dada a concentração demográfica destas regiões, relacionada a um maior número de municípios e uma rede urbana mais densa -, mas a concentração em alguns *hubs* de adoção do OP. Estes estão destacados nos Mapas 11 e 12, e evidenciam dinâmicas regionais e urbanas específicas associadas com a implementação desta política pública espacial.

Mapa 11 - OPs identificados na pesquisa, por *cluster* (*hubs* RS e SP)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Há, como é possível observar, quatro *hubs* de destaque para o OP, e que são proeminentes a nível nacional. Ao se tratar do peso e da relevância, reforça-se o papel dos dois primeiros, representado no Mapa 11, acima. Estes seriam o *hub* em torno do arranjo populacional de Porto Alegre e sua região de influência, que se estende ao norte do Rio Grande do Sul. O segundo é a macrometrópole paulista, ou seja, a combinação do arranjo

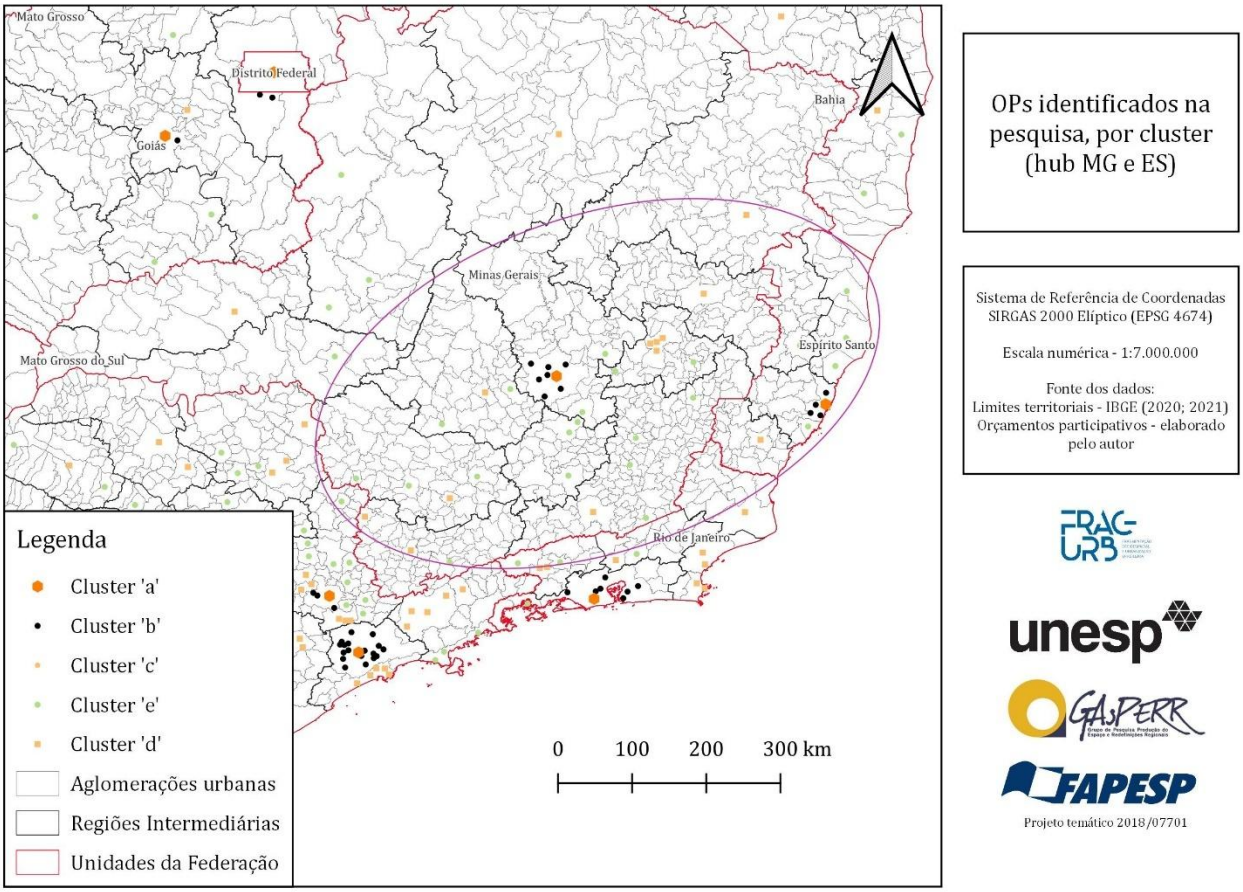
populacional da metrópole de São Paulo com a de Campinas, estendendo-se às regiões de influência de Sorocaba, Bragança Paulista, Jundiaí e São José dos Campos.

A importância desses dois *hubs* – que têm influência estadual, mas não se manifestam inteiramente em suas unidades da federação – já havia sido identificado por autores como Costa (2010), Gugliano (2016) e Lüchmann (2022), ao apontarem que estas concentrações representam os espaços de maior força do OP no país, em termos históricos e espaciais. No primeiro caso, há uma clara influência de Porto Alegre, dado o alcance multiescalar – indo desde o arranjo populacional até a mobilidade internacional[233] do processo local em seu auge (Smith, 2009; Porto de Oliveira, 2016; 2018) - e o momento político, especialmente nas décadas de 1990 e 2000, do PT (Romão, 2010; Bezerra, 2022; Wampler; Goldfrank, 2022), o que chegou a alavancar Olívio Dutra ao governo do estado, onde implementou o OP nesta escala de gestão (Bezerra, 2022). Como consequência, experiências relevantes em Canoas, Gravataí, São Leopoldo e Caxias do Sul podem ser citadas, demonstrando um robusto impacto regional.

Já no que diz respeito à São Paulo, a influência política do PT (que tem como berço o ABC paulista), o destaque da experiência da capital no início dos anos 2000 (Sánchez, 2003; Campos, 2008) e a relevância de casos embrionários ou duradouros como Araraquara, Campinas, Diadema, Guarulhos, Piracicaba e Santo André permitiram um certo grau de intensidade e aceitação do instrumento em parte significativa do estado. Ainda que o alcance no noroeste e norte tenha sido limitado, há uma evidente presença em todos os estratos da rede, ainda que de maneira efêmera.

[233] Uma evidência empírica deste fato é que a cidade de Porto Alegre foi citada diretamente por sujeitos entrevistados (L1, L2, V1 e V3) em Łódź e Vallejo, os estudos de caso internacionais tratados no próximo capítulo.

Mapa 12 - OPs identificados na pesquisa, por *cluster* (*hubs* MG e ES)



Fonte: Elaborado pelo autor.

s

Porém, há mais duas concentrações que devem ser citadas, ambas na região sudeste, representadas no Mapa 12. Em primeiro lugar, a porção sudeste de Minas Gerais, que gira em torno da influência de casos de relevância nacional e internacional, sendo estes Belo Horizonte (Montambeault, 2019) e Ipatinga (Wampler, 2003). Destarte a presença de algumas cidades médias que se distanciam um pouco do núcleo deste *hub*, como Teófilo Otoni, Montes Claros e Patos de Minas, o OP em território minério majoritariamente gravita em torno dos casos mais importantes, evidenciando a importância de um ou mais casos paradigmáticos (Flyvbjerg, 2006) para incentivar a mobilidade de políticas públicas (Peck, 2011a; 2011b; Wetoszka, 2020). Ainda que o princípio das "boas práticas" como incentivador de adoção seja alvo de críticas da literatura (Wampler, 2008; Peck, 2011a), assim como a possibilidade de aplicações do tipo mimético (Wampler; McNulty; Touchton, 2021), os exemplos mineiros vão além, com experiências como Betim, Contagem e Itabira compondo esse grupo de OPs que se estende, certa maneira, em um "corredor" interurbano de processos participativos. Este corredor, por sua vez, conecta-se – ainda que de maneira *latu sensu* – por via das regiões

intermediárias de Juiz de Fora, Ipatinga e Governador Valadares (todas com cidades-sede que implementaram o OP em, no mínimo, duas gestões) com o quarto *hub:* o capixaba.

O principal fator de explicação para esta relevância do Espírito Santo – que, do ponto de vista urbano e econômico, não tem o mesmo status de centralidade nacional que os demais estados sudestinos (IBGE, 2007; 2020; 2023) – está nas origens do OP. Vila Velha e Vitória, que junto de Serra e Cariacica, compõem os principais municípios do arranjo populacional da capital, fazem parte da primeira geração de implementação do instrumento, estando inclusive inseridos nos debates sobre a formulação pregressa à Porto Alegre (Souza, 2010a; Carlos, 2015). Com um significativo histórico trabalhista e operário (Tranjan, 2012), estas cidades correspondem a OPs duradouros que, apesar das diversas modificações, mantém o programa ativo. A consequência foi uma influência que incentivou a utilização deste instrumento ao longo do estado, destacando-se a metrópole de Vitória e seus arredores. Consequentemente, a única cidade capixaba que compõe o *cluster* 'd' é Cachoeiro do Itapemirim, com as outras de fora da aglomeração metropolitana compondo o *cluster* 'e', evidenciando a centralidade espacial da capital no estado.

Isso torna essencial detalhar, de maneira mais aprofundada, quais os estratos da rede urbana se destacam na aplicação do OP, ao menos em sua implementação. Como discutido ao longo dos capítulos iniciais, não é possível compreender os fenômenos urbanos isolados, estando estes conectados com as redes da qual fazem parte (Corrêa, 2006; Santos, 2013). O OP, enquanto uma política pública espacial não institucionalizada (Bogo; Silva, 2023), tem sido carregado por uma característica volatilidade e dependência da vontade política (Borba; Lüchmann, 2007; Fedozzi; Furtado; Rangel, 2018; Lüchmann; Bogo, 2022), algo que não é uma exclusividade brasileira[234]. Porém, como reforçado anteriormente, estes elementos não estão descolados das dinâmicas urbanas, em que o alcance da rede e da influência das cidades compõe também dimensões como o político, o institucional e o simbólico. No caso das políticas públicas e do planejamento urbano – binômio que caracteriza o OP – Peck (2011a) e McCann e Ward (2011; 2013) argumentam que interações entre governos locais, cidades e agentes-atores (reforçando a terminologia de Steinberger [2017]) são essenciais para compreender o porquê da mobilidade e

[234] O mesmo foi identificado por pesquisadores em países como Portugal (Alves; Allegretti, 2012; Dias *et al.*, 2018), Espanha (Nebot; Pires, 2021), Argentina (Arena, 2018) e Estados Unidos (Gilman; Wampler, 2019), somente para citar alguns exemplos.

implementação de determinadas ferramentas de gestão, neste caso, um programa de democracia urbana.

Como destacado ao longo do capítulo 3, a mobilidade do OP em território brasileiro é apontada como um sinal de sucesso da ferramenta (Costa, 2010; Boulding; Wampler, 2010; Sintomer *et al.*, 2012), apesar dos já citados problemas associados às adoções da parte de agentes-atores pouco comprometidos com o processo (Souza, 2006; Wampler, 2008; Wampler; McNulty; Touchton, 2021) e da decadência geral ocorrida especialmente desde 2016, tanto na quantidade de casos quanto na capacidade de impacto destes no espaço urbano (Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020; Fedozzi; Furtado; Rangel, 2021; Bezerra; Junqueira, 2022). O processo histórico-espacial de sua mobilidade[235] não é aleatório, e se relaciona com as redes urbanas, regiões de influência e a transferência de conhecimento por proximidade nos arranjos populacionais. Considerando um apanhado da janela temporal aqui trabalhada (do início do OP, em 1989, até 2024), as regiões de influência com mais OPs sob seu "guarda-chuva" e os arranjos populacionais com maior número de experiências são delineados nos Quadros 12 (em sequência) e 13 (mais adiante).

Quadro 12 - Regiões de influência com maior número de OPs vinculados

Região de Influência	**Hierarquia Urbana**	**Primeiro ciclo de gestão com OP**	**Número de OPs sob influência**
São Paulo	1A (Grande Metrópole Nacional)	1992 (Piracicaba e Santo André)	59
Belo Horizonte	1C (Metrópole)	1992 (Ipatinga)	35
Porto Alegre	1C (Metrópole)	1992 (Porto Alegre)	29
Rio de Janeiro	1B (Metrópole Nacional)	1992 (Angra dos Reis)	18
Recife	1C (Metrópole)	1996 (Natal)	14
Salvador	1C (Metrópole)	1996 (Itabuna, Salvador e Vitória da Conquista)	13
Florianópolis	1C (Metrópole)	1996 (Lages)	12
Vitória	1C (Metrópole)	1992 (Vila Velha e Vitória)	11
Campinas	1C (Metrópole)	2000 (Americana e Santa Bárbara d'Oeste)	11
Curitiba	1C (Metrópole)	1996 (Londrina)	11
Fortaleza	1C (Metrópole)	2000 (São Luís, Sobral e Teresina)	11
Brasília	1B (Metrópole Nacional)	1996 (Brasília)	7
Goiânia	1C (Metrópole)	1996 (Goiânia)	7

Fonte: IBGE (2020), elaborado pelo autor.

[235] Para um trabalho que se aprofunda nessa questão, ver Wampler (2008).

O primeiro elemento que chama a atenção no quadro acima é a proeminência das metrópoles na quantidade de OPs pela região de influência. Na verdade, ao se considerar a metodologia utilizada pelo IBGE (2008; 2020) ao delinear a rede urbana brasileira, este efeito é esperado. As metrópoles – que não são representadas na lista somente por Manaus e Belém, algo a ser aprofundado – sobrepõem suas interações e influência na rede às cidades médias, em um processo hierárquico que as favorece. Porém, isso não torna o dado inutilizável. A composição dos três primeiros se dar por São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre é resultado direto da importância de tais arranjos populacionais na adoção do OP no Brasil, o que pode ser identificado, regionalmente, nos supramencionados *hubs*. Outros casos relevantes e que estão presentes no quadro, são Vitória, Recife, Fortaleza e Campinas.

Outro elemento a ser considerado é o relativo pouco alcance, em relação aos OPs, de Brasília e Goiânia, metrópoles com enorme influência na região centro-oeste. O caso da capital nacional é ainda mais impactante, dada a posição da mesma como 1B, acima de Porto Alegre e Belo Horizonte na rede, por exemplo. Isso é resultado direto da pouca capilaridade do instrumento na região, algo que deve ter duas explicações principais: o alto grau de conservadorismo do poder local, o que tende a limitar a experimentação e a abertura à participação popular (Lüchmann; Romão; Borba, 2018); e a rede urbana menos desenvolvida em comparação com sul e sudeste (IBGE, 2020), com uma urbanização mais intensa posterior ao auge do OP no país, inclusive. Isso também se relaciona com a ausência de Manaus e Belém da lista, algo originado da presença frágil da ferramenta nas instâncias locais das quais tais metrópoles predominam. Por mais que a urbanização amazônica apresente dinâmicas em rede muito profundas e com particularidades que não podem ser desconsideradas (Sathler *et al.*, 2010), as limitações administrativas dos municípios e a dificuldade da mobilidade por via de proximidade, algo relevante de acordo com Mallinson (2021) e Wetoszka (2022a), estão dentre os motivos que podem influenciar uma adoção mais superficial no Norte. Ademais, a forte dependência das capitais (IBGE, 2008; 2020), que concentram população, bens e serviços, também deve dificultar a capilarização de um instrumento que demanda investimento em pessoal, infraestrutura e divulgação (Wampler; Goldfrank, 2022), especialmente considerando a menor proeminência de cidades médias.

Porém, mesmo que o Quadro 11 reforce algumas dinâmicas já visualizadas e fomente reflexões relevantes, há também distorções que devem ser consideradas. Isso fica

evidente pelo alto ranqueamento de sedes metropolitanas com pouco destaque no OP, como Rio de Janeiro, uma experiência de seis edições, instável e repleta de disputas de poder (Cardoso, 2009); Salvador, um caso com grandes limitações na aplicação (Reiter, 2007) e sem programas de alto impacto em seu arranjo populacional; e Florianópolis, que apesar de passado por uma experiência intensa nos anos 1990 (Colaço, 1999), esta foi extinta após somente uma gestão. Porém, mesmo nestas situações, há casos associados à tais regiões de influência que são relevantes, especialmente no escopo das cidades médias, como Angra dos Reis e Petrópolis (Rio de Janeiro); Vitória da Conquista (Salvador); e Biguaçu e Chapecó (Florianópolis).

Tal constatação fortalece algo a ser considerado e que é de extrema importância para o presente trabalho: o papel das cidades médias. Como se pode observar, também no Quadro 11, uma parcela significativa das regiões de influência das metrópoles tem, como primeiro caso, uma cidade média (ou de porte médio aglomerada) como primeiro programa implementado naquela dada rede. Tal fato é constatado na região de influência de São Paulo, que inclui casos de "vanguarda" como Santo André (Carvalho; Felgueiras, 2000) e Piracicaba[236]; Belo Horizonte, que apesar de datar seu processo de 1994, foi precedido por Ipatinga, com um histórico robusto de articulação popular e operária (Wampler, 2003); Rio de Janeiro, em que o caso de Angra dos Reis também é considerado um dos *early adopters* (Lima, 2008); Salvador, que foi acompanhada de um dos casos mais duradouros em cidades médias, Itabuna (Avritzer, 2007) e Vitória da Conquista (Novaes, 2016); Florianópolis, em que Lages, cidade média que, apesar de ser a capital regional da única porção de Santa Catarina de caráter latifundiário, tem um histórico relevante de luta por democracia urbana (Souza, 2010a; Tranjan, 2012); Vitória, que é precedido por um dos casos mais embrionários do país, com debate orçamentário público até anterior a Porto Alegre, que é Vila Velha, muito associado à sua tradição de movimentos trabalhistas (Carlos, 2015); Campinas, que foi precedida por Americana e Santa Bárbara d'Oeste, cidades que formam um arranjo populacional (IBGE, 2020), o que sugere um caso de

[236] A relevância desse caso, inclusive, apareceu na entrevista com A5, originado da cidade. Quando questionado sobre o tema, afirmou que "Teve, não teve, foi um dos berços do OP em 1989. Tem inclusive o Isaque que foi o grande referencial do OP lá, né? Que foi também o primeiro vereador do PT lá, eleito. Então é uma pessoa que tem uma história muito firme nessa área. Hoje a extrema direita que tá no governo, é um comendador. Então é difícil, não acredito naquilo como OP, só se... - **É, não sei se ele está ativo agora, eu sei que na história Piracicaba é um OP...** – Sim, é uma referência. (...) Mas aí está desvirtuado. A participação social lá é muito difícil, sabe? A cidade se elitizou demais, infelizmente. Vieram grandes empresas." (Entrevistado A5). Em adição ao comentado pelo entrevistado, Piracicaba é governada por partidos da direita do espectro político desde 2005.

mútua influência na implementação de uma política pública por aproximação (Mollinson, 2021; Wetoszka, 2022a); e Curitiba, à medida que o norte paranaense (com Londrina no ciclo de 1996 e Maringá no de 2000) serviu como espaço de vanguarda do instrumento no estado, apesar da forte tradição tecnocrática (Brandão, 2005; Cordovil; Rodrigues, 2010; Lüchmann, 2022).

Logo, das treze metrópoles listadas, oito não foram as "pontas de lança" de suas respectivas regiões de influência, sendo que, em sete, o caso de implementação primordial do OP se deu por uma cidade média ou de porte médio aglomerada à metrópole, retratando os *clusters* 'd' e 'b', respectivamente. Isso sugere que o conhecido papel de articulação das cidades médias brasileiras (Corrêa, 2017; Scherer; Amaral, 2020) também flua, no caso de políticas públicas espaciais, delas em direção às metrópoles. Nesse caso, a adoção posterior da metrópole permite um salto de escalas, fazendo com que a mobilidade do instrumento atinja um maior número de cidades, mesmo que muitos dos agentes-atores a elas vinculados tratem do OP de maneira mimética (Wampler; McNulty; Touchton, 2021) ou com intenções oportunistas (Souza, 2006). Essa constatação ressalta a importância da cidade média em tal contexto e fortalece a complexidade das relações que estão por trás da mobilidade de políticas públicas espaciais (McCann; Ward, 2011; 2013) que são, em si, produtos e produtoras dos espaços em que se inserem (Peck, 2011a; Gomes; Silva, 2017).

Porém, não é possível realizar uma inferência de que a sequência espaço-temporal da mobilidade nas regiões de influência seja por conta dessas relações em rede. Como mostra a literatura científica (Cabannes, 2007; Robinson, 2011; Porto de Oliveira, 2016; 2018), o alcance de casos como Porto Alegre e Belo Horizonte vai muito além de suas regiões de influência, extrapolando o território brasileiro, também criando um imaginário acerca dos seus efeitos e resultados. Tal fato pode ser observado, por ser exemplo, durante a entrevista com L1, que esteve diretamente envolvido com a descentralização política e administrativa polonesa após o fim do regime comunista, e que trabalhou no desenho inicial do OP de Łódź, um dos primeiros do país. Ao tratar da capital gaúcha, afirmou que

> [O OP de] Porto Alegre é o mais conhecido para as cidades polonesas porque, por ocasião, o caso de Porto Alegre era amplamente descrito em muitos artigos. Então, eles eram facilmente acessíveis, pelo menos para mim. Logo, o caso de Porto Alegre com certeza foi muito discutido durante as preparações para a nossa primeira edição (...) Aliás, o caso de Porto Alegre foi... devo dizer, o ponto de início, de certa maneira uma ignição para o processo na Polônia. Mas a implementação

> foi meio que oposta às soluções que foram postas em Porto Alegre. (Entrevistado L1)

Portanto, é salutar que diversos agentes-atores que optaram pela execução de um programa de OP o fizeram a partir de casos altamente influentes, por razões diversas (Wampler; Goldfrank, 2022). Neste grupo, se destacam os casos de alta intensidade – nos termos de Marquetti (2007) – que ocorreram em metrópoles, como os frequentemente citados Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo e Recife (Fedozzi, 2002; Wampler, 2003; Marquetti; Campos; Pires, 2008; Silva Santos, 2017; Montambeault, 2019;). No entanto, por mais que a influência das metrópoles se manifeste na rede urbana e além dela, como nas dimensões institucionais e simbólicas, as cidades médias também têm um lugar de destaque. Um exemplo pode ser observado em outra entrevista, em Araraquara, com uma sujeita que esteve diretamente envolvida nos anos iniciais deste processo, um dos mais relevantes dentre as cidades médias. Ao tratar da origem do programa araraquarense, foi relatado que

> (...) nós tivemos 700 pessoas participando da primeira plenária que nós fizemos, e aí a gente explicou como é que seria o processo, foi muito legal. Aí nós começamos a organizar, nós fizemos o nosso processo baseado no processo que acontecia em Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul. Veio então uma pessoa que trabalhava na equipe de participação popular lá em Caxias do Sul para cá, nós fizemos uma semana de conversa com a equipe, com a nossa equipe, e a partir da experiência de Caxias do Sul nós montamos a nossa possibilidade dentro daquilo que a Araraquara podia absorver. Lá o processo era muito adiantado porque o Rio Grande do Sul foi um dos pioneiros na participação popular, no orçamento participativo, e a gente montou uma estrutura, fizemos análise do mapa da cidade, como é que nós íamos distribuir as regiões da cidade. (Entrevistada A3)

Portanto, o que o relato traz é a influência na implementação de uma política pública participativa de uma cidade média para a outra, uma intermediação independente da articulação com as metrópoles. Por mais que a posição na hierarquia urbana de Caxias do Sul seja superior a de Araraquara, de acordo com o IBGE (2020) – 2B e 2C, respectivamente –, trata-se de cidades do mesmo *cluster*, com um certo de grau de equivalência. Nesse caso, além de se expandir em relação à região de influência urbana, a cidade gaúcha também promoveu uma interação com a paulista que foi não dependente da interlocução de metrópoles, neste caso no âmbito político-institucional. Na contemporaneidade, a relevância do programa aplicado em Araraquara a nível nacional (ver nota 203) é uma nova evidência da importância de uma cidade média no que tange a

relevância dos OPs, algo manifestado, por exemplo, nas figuras políticas envolvidas com a abertura do ciclo de conferências de 2024 na cidade[237].

Ademais, outro fator a ser observado são os arranjos populacionais. Afinal, como argumentado por Whitacker (2018), é na aglomeração que a verdadeira influência das entidades urbanas é observada, algo que também se aplica às cidades médias. Nestes casos, o fator de proximidade identificado na mobilidade de políticas públicas urbanas tende a ser ainda maior (Mollinson, 2021; Wetoszka, 2022a), que pode ocorrer, inclusive, para as cidades de porte demográfico menor em direção às mais populosas. O Quadro 13 trata do contexto nacional dentre os OPs em arranjos populacionais, enquanto o Quadro 14 foca nas cidades médias.

Quadro 13 - Arranjos populacionais com maior número de OPs implementados

Arranjo populacional	**Número de OPs (%)[238]**	**OP(s) mais antigo(s)**	**OP(s) mais duradouro(s)**
Sem arranjo populacional	104 (n/a)	Angra dos Reis (1992)	Vitória da Conquista (24 edições)
São Paulo	19 (42,72%)	Santo André (1992)	Barueri e Guarulhos (20 edições)
Porto Alegre	11 (37,93%)*	Porto Alegre (1992)	Porto Alegre (31 edições)
Belo Horizonte	7 (30,43%)*	Belo Horizonte e Betim (1996)	Betim (20 edições)
Rio de Janeiro	7 (33,33%)	Itaguaí, Niterói e Rio de Janeiro (2000)	Niterói (12 edições)
Recife	6 (40%)	Recife (1996)	Recife (20 edições)
Baixada Santista	5 (71,43%)	Santos (1992)	Santos (20 edições)
Vitória	5 (83,33%)*	Vila Velha e Vitória (1992)	Vitória (30 edições)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 14 - Arranjos populacionais de cidades médias com 3 ou mais OPs

Arranjo Populacional	**Número de OPs (%)**	**Primeiro OP implementado**
Baixada Santista	5 (71,43%)	Santos (1992)
Ipatinga	4 (40%)	Ipatinga (1992)
São José dos Campos	4 (40%)	São José dos Campos (1996)
Caraguatatuba – Ubatuba – São Sebastião	3 (75%)	Ubatuba (2000)
Jundiaí	3 (42,85%)	Jundiaí e Várzea Paulista (2008)

Fonte: Elaborado pelo autor.

[237] Disponível em <https://araraquara.sp.gov.br/araraquara-e-um-exemplo-de-como-se-governa-com-o-povo-diz-ministro-marcio-macedo>. Último acesso em 29 mar. 2025.

[238] Optou-se por utilizar o número de municípios que se encaixam no recorte da pesquisa, sem considerar as cidades de pequeno porte. No entanto, os casos com asterisco envolvem arranjos populacionais em que foi possível aferir que houve OPs em centros demográficos menores. No caso de Vitória, portanto, todos os municípios do arranjo implementaram o OP em algum momento.

Os quadros acima reforçam algumas dinâmicas já apontadas, enquanto apresentam novas. Primeiramente, vale apontar a relevância das regiões metropolitanas em que suas sedes protagonizaram um OP de alto impacto ou influente – com a exceção do Rio de Janeiro -, destacando-se no número de OPs realizados. Mesmo sem considerar os municípios de pequeno porte, retirados da pesquisa por questões metodológicas, os arranjos populacionais listados tiveram em torno de 30% a 40% de seus municípios contemplados, com ênfase para o caso de Vitória. Nestes casos específicos, há uma predominância da experiência de "entrada" ser o município metropolitano em si, com a exceção de São Paulo e Vitória. Isso indica que nas aglomerações que compõem as metrópoles, estas efetivamente têm uma influência mais significativa, incentivando, por proximidade, que os municípios vizinhos tentem articular uma inovação democrática como o OP, seja por interesse político, seja por acreditar na eficácia do instrumento. Tal fenômeno já foi constatado em outras áreas metropolitanas pelo mundo, especificamente para o OP, como Lisboa (Falanga *et al.*, 2020; Bogo, 2020), Cidade do México (Bátiz; Arana, 2018) e Seul (No, 2018; Cho; No; Park, 2020).

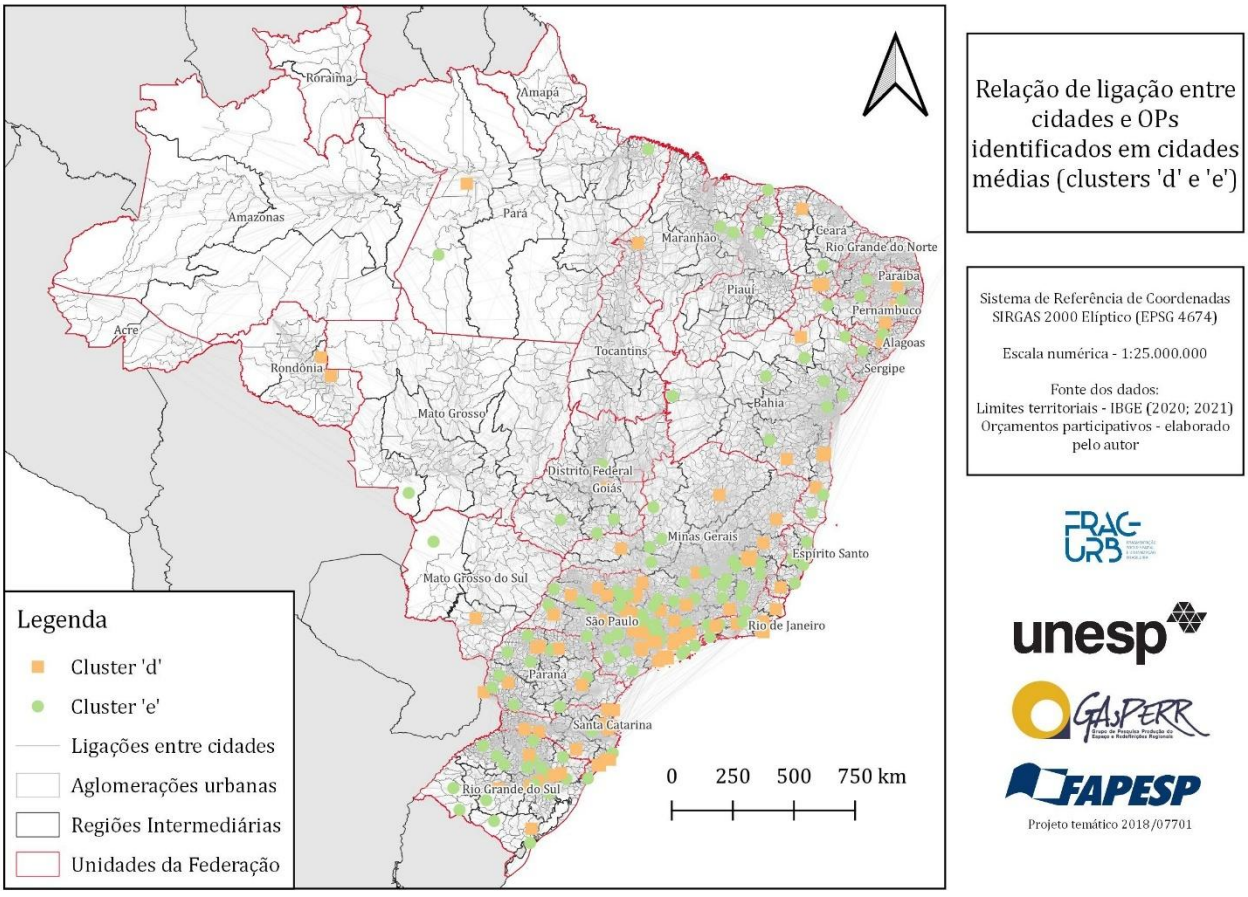
Porém, também se observa que muitas dessas metrópoles estabelecem suas experiências em interação com outros vizinhos contemporâneos, promovendo desenvolvimento mútuo, como em São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Vitória, o que fortalece as cidades que compõem o *cluster* de análise 'b'. Em adição, o Quadro 13 demonstra que o arranjo populacional de uma cidade média – Santos, que compõe a Baixada Santista – aparece dentre as com mais OPs do país, em um caso de interação intensa (e próxima) com a grande metrópole nacional (IBGE, 2008; 2020). Outro dado mostrado é que o maior número de casos está associado com cidades – majoritariamente dos *clusters* 'd' e 'e' – que não fazem parte de um arranjo populacional, totalizando 104. Isso sugere que, apesar da relevância da proximidade, argumentada por Mollinson (2021) e Wetoszka (2022a) e observada aqui, as interações em rede também são importantes para compreender a mobilidade das políticas públicas e sua distribuição espacial.

Não obstante, os arranjos populacionais também estão presentes dentre os nós intermediários da rede, e os principais – no que tange o OP – são vistos no Quadro 14. Além da já citada Baixada Santista, cidades médias como Ipatinga, São José dos Campos, Jundiaí e o aglomerado tripartite de Caraguatatuba, Ubatuba e São Sebastião estão entre os destaques. Localizados quase todos em São Paulo – com a exceção da relevante experiência mineira (Wampler, 2003) – estes casos evidenciam que a interação por

proximidade se mistura às conexões por rede, mostrando que o caminho e as motivações para execução de uma política pública espacial (ainda mais uma não institucionalizada) podem ser das mais diversas. Além dos casos listados, que integralmente ultrapassam 40% dos municípios aglomerados com OP – um índice superior às aglomerações metropolitanas -, há mais 12 arranjos intermediários com duas experiências catalogadas.

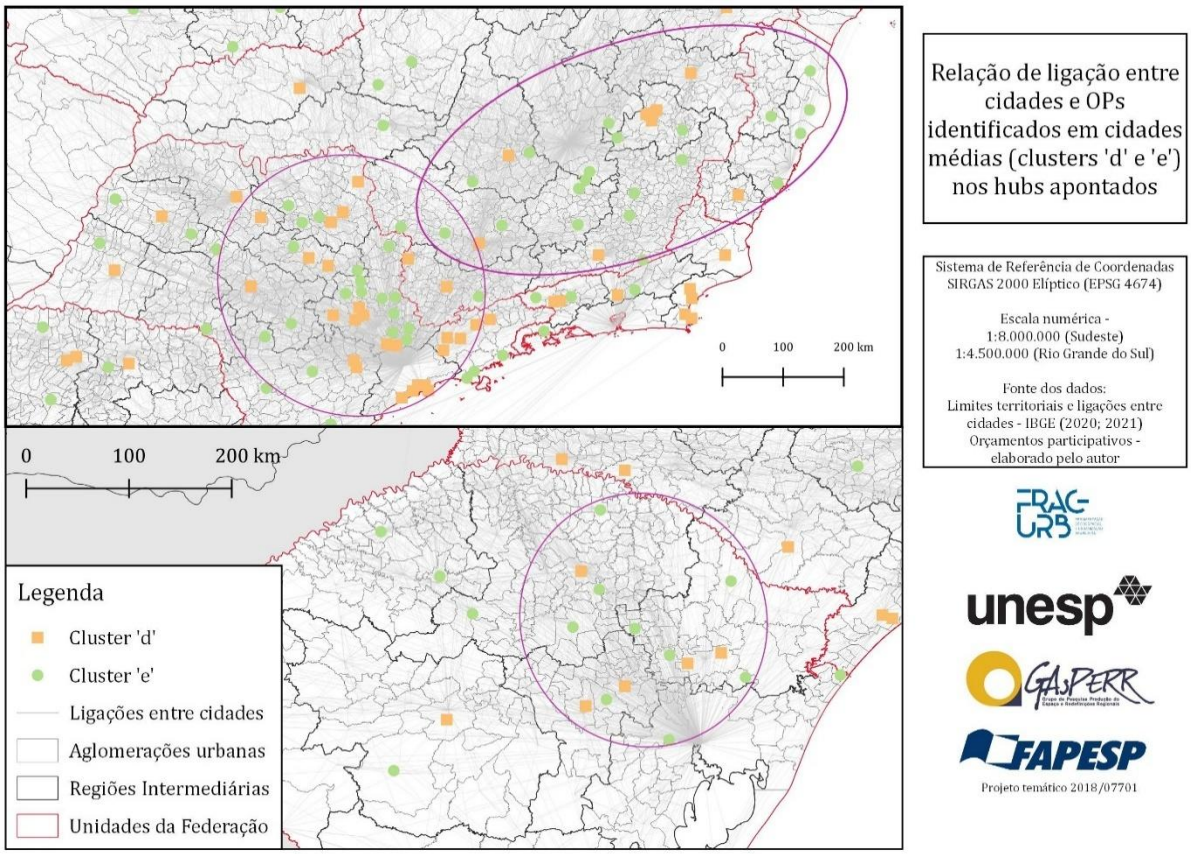
Essa sequência de argumentos e constatações empíricas permite considerar que há, sim, relevância das cidades médias para esta política urbana específica, concordando com argumentos de Bellet e Llop (2004), Silva (2013) e Rodríguez-Pose e Griffiths (2021). Porém, é necessário visualizá-las a partir da representação espacial, indo além dos casos principais apontados até aqui. De maneira a destacar os nós intermediários das redes, as cidades dos *clusters* 'd' e 'e' são as indicadas nos Mapas 13 (que representa todo o território nacional) e 14 (focado nos *hubs* do sudeste e do RS, respectivamente), ao passo que se utiliza do dado das ligações fornecidas pelo IBGE (2020).

Mapa 13 - Relação de ligação entre cidades e OPs identificados em cidades médias (*clusters* 'd' e 'e')



Fonte: Descritas no mapa acima.

Mapa 14 - Relação de ligação entre cidades e OPs identificados em cidades médias (*clusters* 'd' e 'e') nos hubs do sudeste e do Rio Grande do Sul



Fonte: Descritas no mapa acima.

Os mapas permitem observar, primeiramente, que a quantidade de ligações associadas com as cidades médias que, em algum momento, implementaram o OP, é muito relevante, apesar de regionalmente desigual. Ainda que os dados do IBGE tratem de 2018 e o banco aqui gerado cubra todo o período da mobilidade do instrumento no Brasil (1989-2024), ela é válida para observar algumas distribuições espaciais, das quais é possível destacar três: a importância das cidades médias na região Nordeste, em consonância com pesquisas no tema (Pereira; Moraes; Oliveira, 2017; Maia; Silva; Cardoso, 2020), com diversas ligações entre si em casos no qual o OP foi implementado; a distribuição espacial dos processos de maneira muito equilibrada nos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, evidenciando a relevância das cidades médias – de largo e baixo alcance – na mobilidade e implementação do OP nos dois estados historicamente mais relevantes do país na prática (Gugliano, 2016); e o vínculo substancialmente forte da inserção do instrumento para com cidades que são os pontos focais de suas regiões intermediárias, o que fica evidente em estados como Paraná, Minas Gerais, Espírito Santo e Bahia.

Consequentemente, deve-se ressaltar que as regiões intermediárias surgem, a partir da análise, como um ponto de enfoque relevante para compreender o papel do OP nas cidades médias e sua importância na rede urbana. Conforme delineado em classificação pelo IBGE (2017), as regiões intermediárias são uma atualização das antigas mesorregiões (IBGE, 1990), levando em consideração a estrutura da rede urbana e as regiões de influência para melhor compreender como se dá a regionalização do país. Portanto, observar o número de OPs inseridos em regiões intermediárias pode elucidar algumas questões. O Quadro 15, na sequência, indica quais as regiões intermediárias de municípios dos *clusters* 'd' e 'e' estão entre as com maior número de OPs implementados desde 1989.

Quadro 15 - Regiões intermediárias de cidades dos clusters 'd' e 'e' com mais OPs

Região intermediária	**Número de cidades com OP (1989-2024)**
São José dos Campos/SP	8
Caxias do Sul/RS	6
Ipatinga/MG	6
Ribeirão Preto/SP	6
Blumenau/SC	5
Cascavel/PR	5
Ilhéus-Itabuna/BA	5
Juiz de Fora/MG	5
Maringá/PR	5
Passo Fundo/RS	5
Sorocaba/SP	5
Araraquara/SP	4
Criciúma/SC	4
Macaé – Rio das Ostras – Cabo Frio/RJ	4
Varginha/MG	4
Volta Redonda – Barra Mansa/RJ	4

Fonte: Elaborado pelo autor.

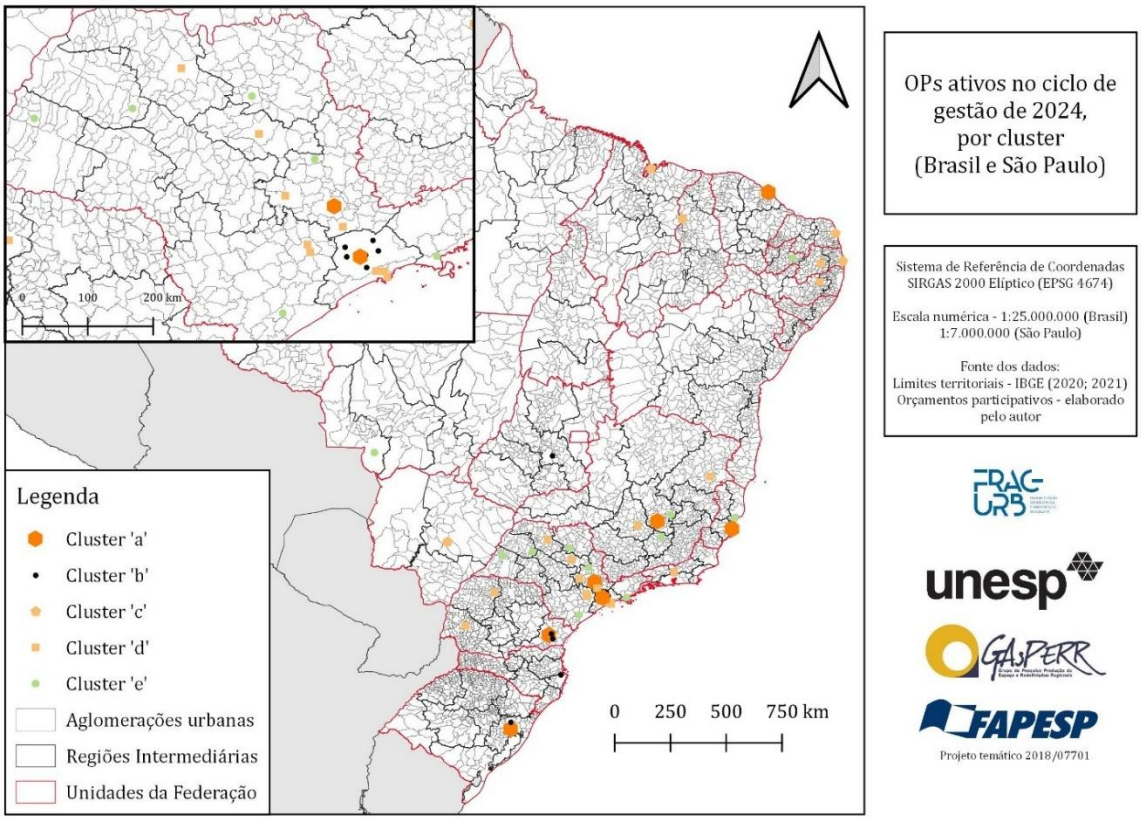
Tais números reforçam a capilaridade e a importância das cidades médias para a mobilidade do OP no Brasil, especialmente considerando que o mesmo nunca foi estabelecido como uma política pública espacial oficialmente no país, diferentemente de planos diretores participativos e conselhos de políticas públicas (Avritzer, 2008; 2017; Rolnik, 2011; Costa; Gomes; Adriano, 2017). Ademais, também torna evidente como o papel destas é mais destacado nos estados do centro-sul, justamente pela capilaridade que o instrumento atingiu nesta porção do território nacional, e traz à tona diversas cidades que não receberam tamanha atenção da literatura no OP. A partir desse critério, apesar de números robustos de algumas metrópoles – Belo Horizonte (10), Campinas (21), Porto Alegre (13) e São Paulo (24) – as cidades médias têm sua importância reforçada no que

tange a implementação de ferramentas da política urbana. É necessário considerar, também, que a as pequenas cidades foram, por motivos metodológicos, retiradas da presente pesquisa, e possivelmente incrementariam os números vistos acima.

Por fim, os dados e as análises acerca destes, realizadas até aqui, serviram para mostrar algumas tendências espaciais e históricas da aplicação do OP nas cidades brasileiras. É perceptível que existe e existiu, ao longo do recorte temporal, uma concentração substancial da ferramenta nos estados das macrorregiões sul e sudeste; complementada pela presença menos intensa nas metrópoles e capitais de centro-oeste e nordeste, esta segunda com uma relevância significativa das cidades médias; e uma adoção frágil na macrorregião norte, deveras associadas à capitais. Ainda que a situação geográfica não seja suficiente para explicar as razões da distribuição espacial desta inovação democrática no país – os motivos são diversos e explorados por autores como Wampler (2003; 2008), Souza (2006), Costa (2010), Romão (2010), Sintomer *et al.* (2012), Bezerra (2022) e Ferreira (2022) -, considera-se que a mesma tem peso, dado como o espaço se relaciona também com as políticas públicas enquanto produto e produtor destas (McCann; Ward, 2011; 2013; Gomes; Silva, 2017). A rede urbana brasileira é historicamente e geograficamente desequilibrada e desigual (Santos, 2013), e não seria diferente para uma ferramenta que tem um vínculo tão forte com as cidades e suas problemáticas.

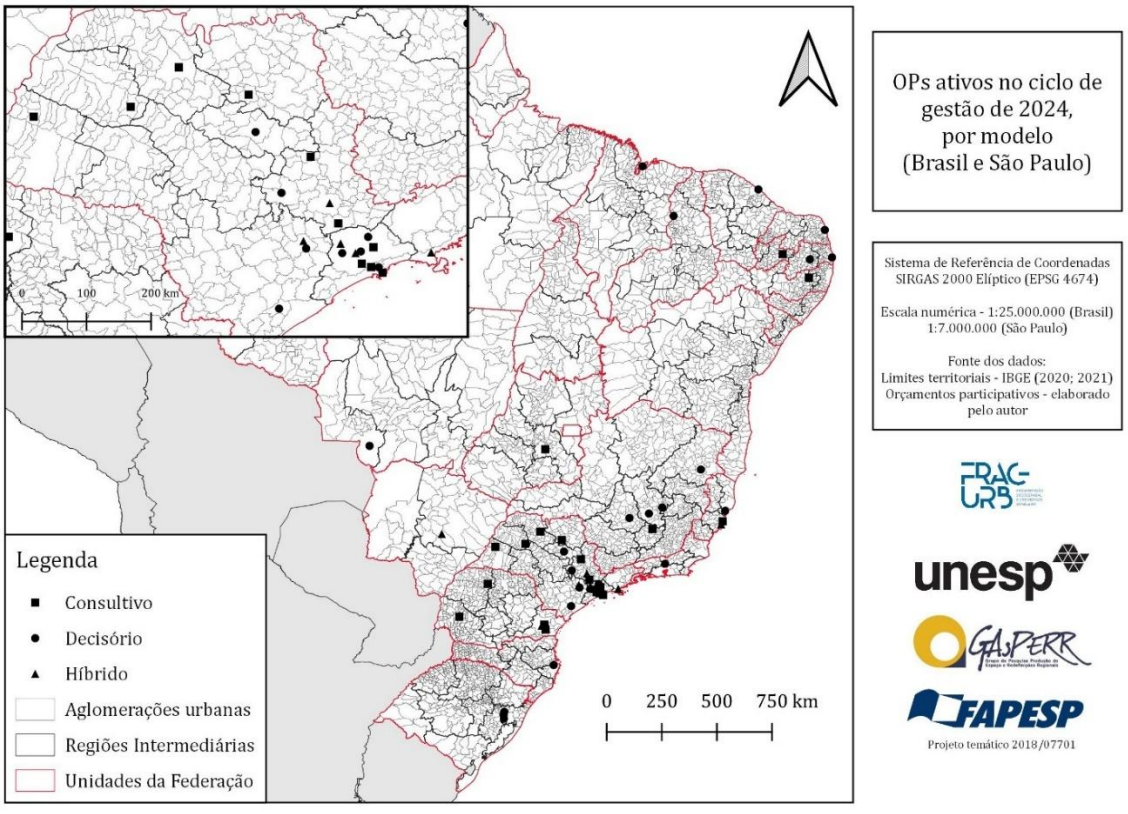
Porém, antes de seguir à análise do IQIT em si, é necessário um breve enfoque acerca do atual status do OP no Brasil e sua relação com a situação geográfica. Como visto no capítulo 3, o mesmo passa por um momento contínuo de decadência que, apesar de uma recente melhora, não foi superado no ciclo de gestão municipal de 2024. Os dados obtidos ao longo da pesquisa – e em conjunto da equipe envolvida no Censo dos OPs 2024 – são novos para a literatura científica e compõem os resultados aqui discutidos. Além de algumas dinâmicas espaciais específicas, há novos elementos institucionais a serem considerados. Os Mapas 15 e 16, que seguem, resumem tais questões.

Mapa 15 - OPs ativos no ciclo de gestão de 2024, por *cluster* (Brasil e São Paulo)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Mapa 16 - OPs ativos no ciclo de gestão de 2024, por modelo (Brasil e São Paulo)



Fonte: Elaborado pelo autor.

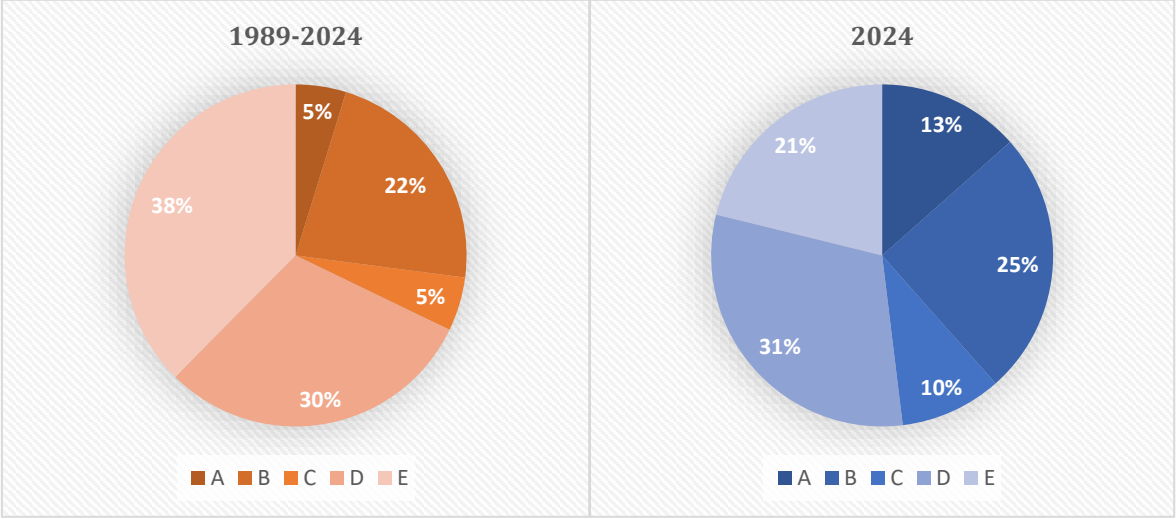
Os mapas anteriores mostram que o contexto contemporâneo dos OPs, a partir dos dados que foram coletados para a pesquisa, apresenta diferenças em relação ao seu processo histórico e espacial. Se no recorte temporal de 35 anos utilizado anteriormente o estado de São Paulo dividia o protagonismo com outras unidades da federação com uma série de casos locais – como Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Espírito Santo –, em 2024 a concentração de casos ativos em território paulista é uma marca muito evidente, estando ausente em somente duas de suas regiões intermediárias.

As causas para esse fenômeno ainda demandam maior investigação, mas é possível que a presença de um conjunto de casos robustos e bem consolidados – como Araraquara, Guarulhos e São Bernardo do Campo - sirva para incentivar os municípios a implementarem novos processos ou mantê-los, algo que ocorreu, inclusive, na capital. Outro fator possível é a força econômica do estado, manifestado nos municípios, dado que a capacidade de investimento têm sido um dos principais fatores no processo de arrefecimento dos OPs no país (Peres, 2020; Bezerra; Junqueira, 2022; Fedozzi, 2024; Observatório das Metrópoles, 2024). Independente das razões, é notória a proeminência paulista, concentrando 23[239] dos 52 OPs locais ativos em 2024, o que equivale a aproximadamente 44% de todos os programas do país. Além disso, estão presentes em todos os *clusters* – com exceção do 'c', que não se aplica ao estado -, o que sugere também uma já consolidada capilaridade do instrumento.

Ao tratar de concentração dos casos contemporâneos, outro fenômeno precisa ser ressaltado: a do aumento da relevância das capitais e das metrópoles em comparação com as cidades médias, do ponto de vista histórico. Como tratado ao longo do trabalho, experiências nas metrópoles estão entre as mais relevantes e estudadas do país, com os casos de Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo, Recife e Vitória como as mais proeminentes. No entanto, a capilaridade atingida pelo OP – especialmente em seu auge, entre 2001 e 2008 – fez com que, historicamente, a predominância de programas se desse entre as cidades médias, no que corresponde aos *clusters* 'd' e 'e'. O Gráfico 6, a seguir, resume a discrepância entre os dois contextos de análise.

[239] Pode parecer pouco no universo de 653 municípios de São Paulo, mas a combinação desses municípios equivale a 46% da população do estado e mais de 10% da população brasileira (IBGE, 2022).

Gráfico 6 - Respectivamente, a porcentagem de OPs por *cluster* no período 1989-2024 e só em 2024



Fonte: Elaborado pelo autor.

Ainda que a razão de casos nas cidades médias de largo alcance (*cluster* 'd') tenha se mantido constante entre os dois recortes, os números por si só são desviantes. Como representado anteriormente no Mapa 15, uma parcela significativa das cidades médias que seguem aplicando o OP está no estado de São Paulo, sendo aproximadamente 55% no *cluster* 'e' e 56% no *cluster* 'd', reforçando a já ressaltada concentração nos governos locais paulistas. Não obstante, a perda de força do *cluster* 'e', que cai de 38% para 21% dos casos; e o crescimento das metrópoles e capitais não metropolitanas – *clusters* 'a' e 'c' – de 10% para 23% dos OPs ativos, sugere interpretações que vão na contramão da hipótese estabelecida para o presente trabalho.

É consolidado pela literatura acadêmica que desenhar e manter um OP de alto impacto territorial e urbano é um processo que demanda significativos esforços e recursos da máquina pública, devendo combinar uma série de condições institucionais favoráveis (Lüchmann, 2002; Souza, 2006; 2010a; Wampler; Touchton, 2013; Wampler; Goldfrank, 2022). Como debatido anteriormente, nos capítulos 3 e 4, a capacidade de investimento e a saúde financeira estão entre os possíveis gargalos do OP, sendo o contexto brasileiro contemporâneo muito diferente do momento histórico em que o instrumento teve sua maior mobilidade no país (Peres, 2020; Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020; Azevedo *et al.*, 2022; Bezerra; Junqueira, 2022; Lüchmann; Bogo, 2022).

É possível assumir, portanto, que a maior capacidade de arrecadação e investimento das metrópoles e capitais estaduais (Observatório das Metrópoles, 2024) – apesar do seu maior custo de manutenção e gerenciamento – lhes dá mais condições

administrativas e financeiras para manter os programas de OP ativos. Isso é um dos argumentos possíveis para contrapor a hipótese, ao passo que, aparentemente, as cidades médias ter menor robustez administrativa para manter o instrumento ocorrendo nas condições atuais (o que, obviamente, não é o único fator atuante). O fato dos casos ativos dentre os *clusters* 'e' e 'd' estarem significativamente concentrados nos governos locais paulistas também sugere a importância da dimensão econômica, visto que tal estado lidera os índices nacionais no quesito (IPEA, 2015), o que se manifesta nas prefeituras e, por consequência, influencia a capacidade dessas de manter e investir no OP.

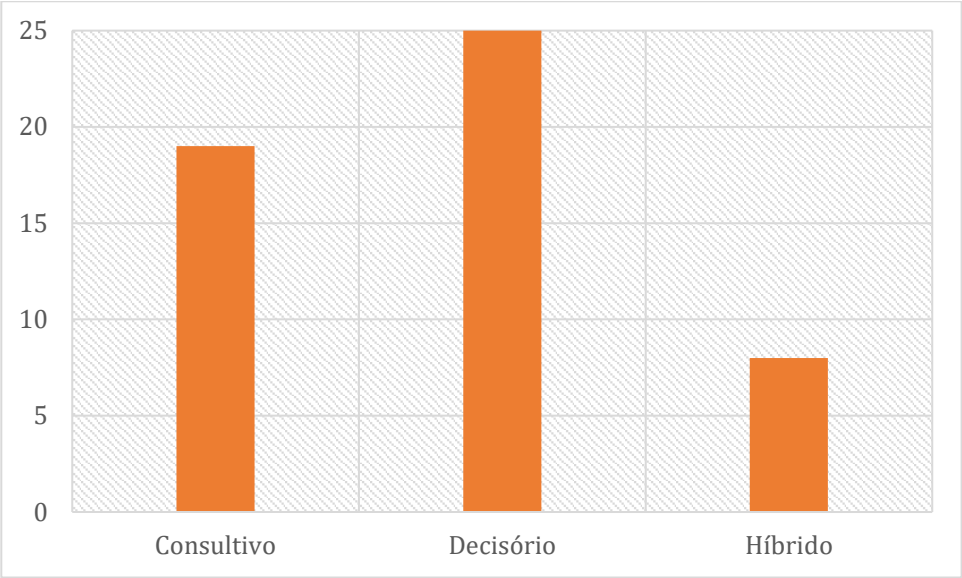
Porém, isso traz à tona outro fator a ser considerado. As condições políticas, econômicas e institucionais se modificaram ao longo dos 35 anos de implementação da inovação democrática aqui estudada e, novamente se baseando no cânone de Lefebvre (1991; 2011), junto das contribuições de Carlos (2011), os OPs produzem novas dinâmicas territoriais, mas são também produtos das transformações do espaço. Portanto, é possível assumir que OP executado nas cidades brasileiras atualmente não tende a ser o mesmo que o modelo de alta intensidade implementado nos anos 1990 por cidades como Porto Alegre (Fedozzi, 2002; Siqueira; Marzulo, 2021), Belo Horizonte (Montambeault, 2019), Vitória (Carlos, 2015), Ipatinga (Wampler, 2003) e Diadema (Romão, 2013; Sato, 2018). Na verdade, dos exemplos citados, os três primeiros passaram por mudanças significativas, enquanto os últimos foram suspensos. Como coletado ao longo da pesquisa, dos 52 casos ativos que se encaixam na classificação dos *clusters*, somente seis não passaram por transformações relevantes no desenho institucional, se tratando majoritariamente de programas implementados recentemente ou que foram retomados após muito tempo com o mesmo formato[240].

Pesquisas recentes apontam para uma substituição crescente do OP por outros modelos de participação, normalmente de menor intensidade do ponto de vista da participação e da deliberação, como as audiências públicas e as ferramentas *online* (Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020; Lüchmann; Bogo, 2022). De maneira mais profunda, dados do Censo dos OPs de 2024, em conjunto com os coletados por essa pesquisa, indicam que o tradicional modelo porto-alegrense, baseado na formação de um conselho gestor e com regras voltadas à justiça social (e territorial, aqui se argumenta) (Sintomer *et al.*, 2012; Wampler; McNulty; Touchton, 2021; Cabannes, 2007; 2021; 2025) hoje é mais

[240] A única exceção é Cáceres/MT, com 14 edições distribuídas em dois momentos históricos diferentes.

exceção do que regra no país. Por exemplo, algumas das poucas cidades que seguem mantendo o formato, territorializado e com alta deliberação, são Araraquara/SP, Guarulhos/SP e São Leopoldo/RS. Uma evidência disso está no Gráfico 7, abaixo, que trata dos modelos implementados nas cidades com OP ativo em 2024.

Gráfico 7 - Número de OPs ativos por modelo de tomada de decisão



Fonte: Elaborado pelo autor.

O que pode ser observado a partir do gráfico acima é que há, hoje, um certo equilíbrio entre o número de OPs decisórios e consultivos, com um pouco de destaque para o primeiro. No entanto, como discutido pela literatura científica, este não é o padrão para a história do programa no país, apesar da grande quantidade de adotantes formais ou miméticos (Wampler, 2008; Wampler; McNulty; Touchton, 2021). Durante a mobilidade do OP para países estrangeiros, em que o processo de transferibilidade (Smith, 2009) entrou em contato com diferentes realidades espaciais e concepções do instrumento, as pesquisas apontavam para a discrepância que havia, principalmente, entre modelos europeus (majoritariamente consultivos, na época) e os latino-americanos (predominantemente decisórios) (Sintomer *et al.*, 2012; Lüchmann; Falanga; Nicoletti, 2016). Investigadores argumentam que OPs consultivos tendem a ser menos transparentes e intensos (Souza, 2006; Allegretti, 2014) e o aumento de sua adoção no Brasil indica uma busca dos gestores locais por formatos de participação menos abertos e que demandam menor investimento do poder público (Bezerra, 2017; 2022; Lüchmann, 2022; Lüchmann; Bogo, 2022).

Ademais, outro fator a ser considerado é o tipo de modelo decisório que tem se tornado predominante. Se, outrora, se destacava na Europa o formato consultivo (Sintomer *et al.*, 2012), atualmente ocorreu uma transição em direção ao decisório, mas com destaque para o uso de plataformas digitais (Wampler; McNulty; Touchton, 2021), dos quais países como Portugal (Bogo, 2020), Espanha (Barros *et al.*, 2021) e Polônia (Bednarska-Olejniczak; Olejniczak, 2018; Poplawski; Gawlowski, 2023) são exemplos. O mesmo, hoje, ocorre no Brasil. A partir dos questionários preenchidos, foi percebido um crescimento substancial da tomada de decisão *online* em contraposição à deliberação presencial, com casos como Santos/SP e São Caetano do Sul/SP dentre os mais relevantes. Por fim, o crescimento de modelos híbridos – em que os cidadãos decidem em partes do processo, mas não têm controle total no resultado final - também indica um aumento de programas pouco ousados e mais tecnocráticos, algo presente em metrópoles como São Paulo/SP e Curitiba/PR[241].

No entanto, por mais que as análises espaciais elaboradas até aqui indiquem o não protagonismo das cidades médias e mudanças recentes que não ressaltam seu papel, isso deve ser refletido, também, a partir de métricas quantitativas. No subcapítulo a seguir, o IQIT será utilizado como métrica fundamental para o debate.

5.2.2 Os resultados a partir do Índice Quantitativo de Impacto Territorial

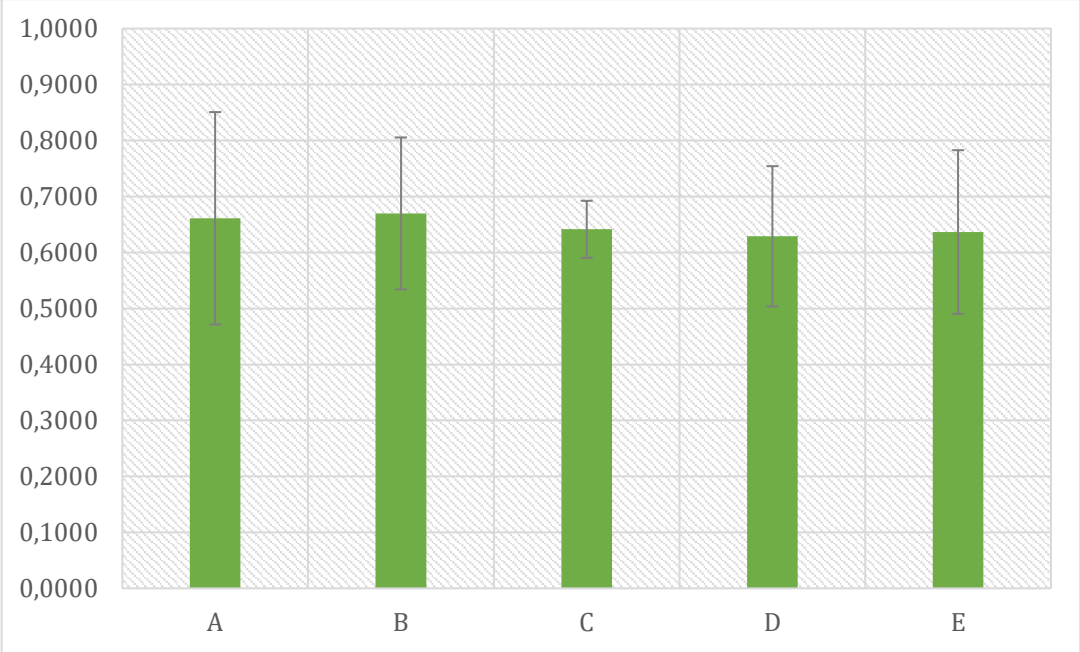
Como descrito ao longo da metodologia (Capítulo 4), o IQIT foi desenvolvido de maneira a permitir quantificar o impacto territorial dos orçamentos participativos, buscando confirmar ou refutar a hipótese estabelecida para a presente pesquisa. Tal índice foi dividido em quatro dimensões, que compõem o valor final. Conforme o amplamente discutido ao longo da seção 5.1, a quantidade de dados disponíveis para as dimensões variou substancialmente, o que demanda uma análise destrinchando cada uma delas, finalizando com o índice geral.

5.2.2.1 A dimensão fiscal

[241] Este último, conhecido como "Fala Curitiba", não é considerado um OP pela análise de Lüchmann (2022), que utiliza critérios mais restritos de classificação do instrumento. O mesmo ocorre com o Orçamento Cidadão de Maringá.

Iniciando com a análise da dimensão fiscal, considerando os municípios em que se há dados associados ao OP (N = 127, ver nota 224), os resultados do IQIT não indicam uma vantagem significativa nestes termos em nenhum dos *clusters* elaborados. A média obtida dentre eles é suavemente maior para os *clusters* 'a' e 'b', mas a diferença entre os casos mais discrepantes – 'b' e 'd', respectivamente maior e menor valor – é de somente 0,0408, em um índice contínuo que vai de 0 a 1. O Gráfico 8 e o Quadro 16, que seguem, resumem as estatísticas descritivas obtidas nessa dimensão.

Gráfico 8 - Média do IQIT fiscal, distribuído por cluster



Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 16 - Resumo de estatística descritiva dos resultados do IQIT fiscal, por *cluster*

Cluster	Média	Mediana	Desvio padrão
A	0,6610	0,7326	0,1897
B	0,6697	0,6869	0,1358
C	0,6414	0,6450	0,0510
D	0,6289	0,6385	0,1252
E	0,6365	0,6749	0,1461

Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com a classificação da FIRJAN (2023) – que, reforça-se, deve ser lida criticamente, conforme o discutido na nota 181 -, que forneceu os dados para a elaboração do banco de dados nesta dimensão, o resultado médio de todos os *clusters* seria caracterizado como "boa gestão", considerando quais os elementos do índice foram utilizados para a presente análise. Como descrito na metodologia, o IQIT fiscal foi

elaborado a partir de uma média da pontuação total de saúde financeira do município, mais o discriminado da autonomia e da capacidade de investimentos, com o objetivo de ressaltar tais aspectos, que são substanciais para a implementação de um OP com significativo impacto territorial (Gonçalves, 2014; Peres, 2020; Wampler; Goldfrank, 2022).

O resultado obtido, claramente homogêneo, sugere que, em primeiro lugar, já são os municípios com maior capacidade administrativa e fiscal que buscam implementar o OP, justamente pelos desafios associados ao instrumento (Boulding; Wampler, 2010; Wampler; Touchton, 2018; Azevedo *et al.*, 2022), mesmo que haja uma diversidade de outras dinâmicas em jogo, como a influência da rede urbana nas políticas públicas espaciais, as estratégias dos partidos políticos ou a simples adoção do tipo normativo (Wampler; McNulty; Touchton, 2021; Bezerra, 2022). Tal fator também tende a ser reforçado pelos próprios governos locais em que foi possível obter dados que, pela experiência do autor ao longo da corrente pesquisa, são os com instituições e organização mais robustos (ou, em alguns casos, em que há certa memória do poder público sobre o OP preservado).

Porém, há especificidades nos dados apontados acima. Como se pode observar, o maior desvio padrão e mediana são identificados no *cluster* 'a', das metrópoles, sugerindo uma variação maior dentre os valores obtidos. Ao se destrinchar os resultados coletados, Fortaleza (0,1151) e Florianópolis (0,4366) aparecem com valores muito inferiores ao resto das entidades do grupo, configurando *outliers*. Caso fossem excluídas da análise, os resultados apontariam para uma média 0,7253 no grupo, o que daria às experiências implementadas em metrópoles uma vantagem mais relevante na dimensão fiscal. Chama a atenção a pontuação da capital cearense, responsável por um OP relevante no contexto nordestino, mas com problemas levantados por outros autores que se associam à esta questão (Moreira, 2015; Guedes, 2022).

No entanto, o valor efetivamente obtido aponta para uma leve "vantagem" do *cluster* 'b', que inclui as cidades de médio e grande porte em regiões metropolitanas. Uma explicação possível é que a interação com as metrópoles permite maior *expertise* e capacidade administrativa a estas cidades - apesar de muitas comporem contextos periféricos e terem sua arrecadação afetada pela dinâmica pendular -, além da maior densidade demográfica característica à estas (Zanlorenssi; Froner, 2023), o que facilitaria certos elementos da gestão pública.

Em termos intragrupo, o *cluster* 'c', das capitais não metropolitanas e seus municípios aglomerados, é o que apresenta maior homogeneidade interna, com um desvio padrão muito baixo. Todas estariam na classe de "boa gestão" da FIRJAN (idem), com a exceção de Porto Velho (0,5439). Pode-se interpretar que a relativa segurança em termos de arrecadação e a menor dimensão demográfica destas cidades pode auxiliar em um cenário fiscal mais estável, o que também ajuda a explicar o crescimento desse *cluster* no número de experiências ativas na contemporaneidade, como visto no subcapítulo anterior. Mas, acredita-se que além de olhar para os grupos, uma visada nos principais resultados obtidos também pode trazer questões à tona, o que está organizado no Quadro 17, que resume os dez municípios com maior pontuação no IQIT fiscal.

Quadro 17 - Municípios com valor mais alto do IQIT fiscal

Município	***Cluster***	IQIT Fiscal
Gaspar/SC	D	0,9820
São Bernardo do Campo/SP	B	0,8911
Manaus/AM	A	0,8861
Barueri/SP	B	0,8717
Atibaia/SP	E	0,8485
Niterói/RJ	B	0,8229
Serra/ES	B	0,8193
Cariacica/ES	B	0,8155
Brusque/SC	D	0,8139
Vila Velha/ES	B	0,8096

Fonte: Elaborado pelo autor.

Todos os municípios listados acima entram na classificação de "gestão de excelência", como caracterizado pela FIRJAN (2023). Podem-se observar dois padrões relevantes. O primeiro, é a predominância do *cluster* 'b' dentre as dez cidades que lideram a lista, o que fortalece o argumento de que a presença das cidades de porte médio em regiões metropolitanas tem efeitos benéficos na capacidade administrativa de tais governos locais. Por exemplo, observam-se três exemplos da metrópole de Vitória e dois da de São Paulo, sem que as sedes estejam presentes na lista. Outro fator a ser considerado é a predominância de municípios do eixo sudeste-sul, com a única exceção sendo a metrópole amazonense. Isso fortalece o argumento anteriormente delineado de que um dos motivos para a concentração do OP local no país em quatro *hubs* (dos quais três no sudeste) se associa com a maior saúde fiscal desses municípios[242]. Para uma melhor

[242] Para uma comparação rápida, dos dez municípios com menor pontuação no IQIT Fiscal, somente três estão no eixo sul-sudeste: Bagé/RS (0,2460), Cascavel/PR (0,2904) e Teófilo Otoni/MG (0,3542).

análise espacial, segue o Mapa 17, em que há uma compilação de representações cartográficas com a pontuação do IQIT Fiscal pelo país.

Distribuição espacial do IQIT fiscal nos casos coletados

Sistema de Referência de Coordenadas
SIRGAS 2000 Elíptico (EPSG 4674)

Escala numérica -
1:14.550.000 (Mapa A)
1:5.150.000 (Mapa B)
1:8.500.000 (Mapa C)

Fonte dos dados:
Limites territoriais -
IBGE (2020; 2021)
Orçamentos participativos - elaborado pelo autor

Legenda

IQIT Fiscal

- 0,12 - 0,23
- 0,23 - 0,35
- 0,35 - 0,46
- 0,46 - 0,58
- 0,58 - 0,7
- 0,7 - 0,81
- 0,81 - 0,93
- Aglomerações urbanas
- Regiões Intermediárias
- Unidades da Federação

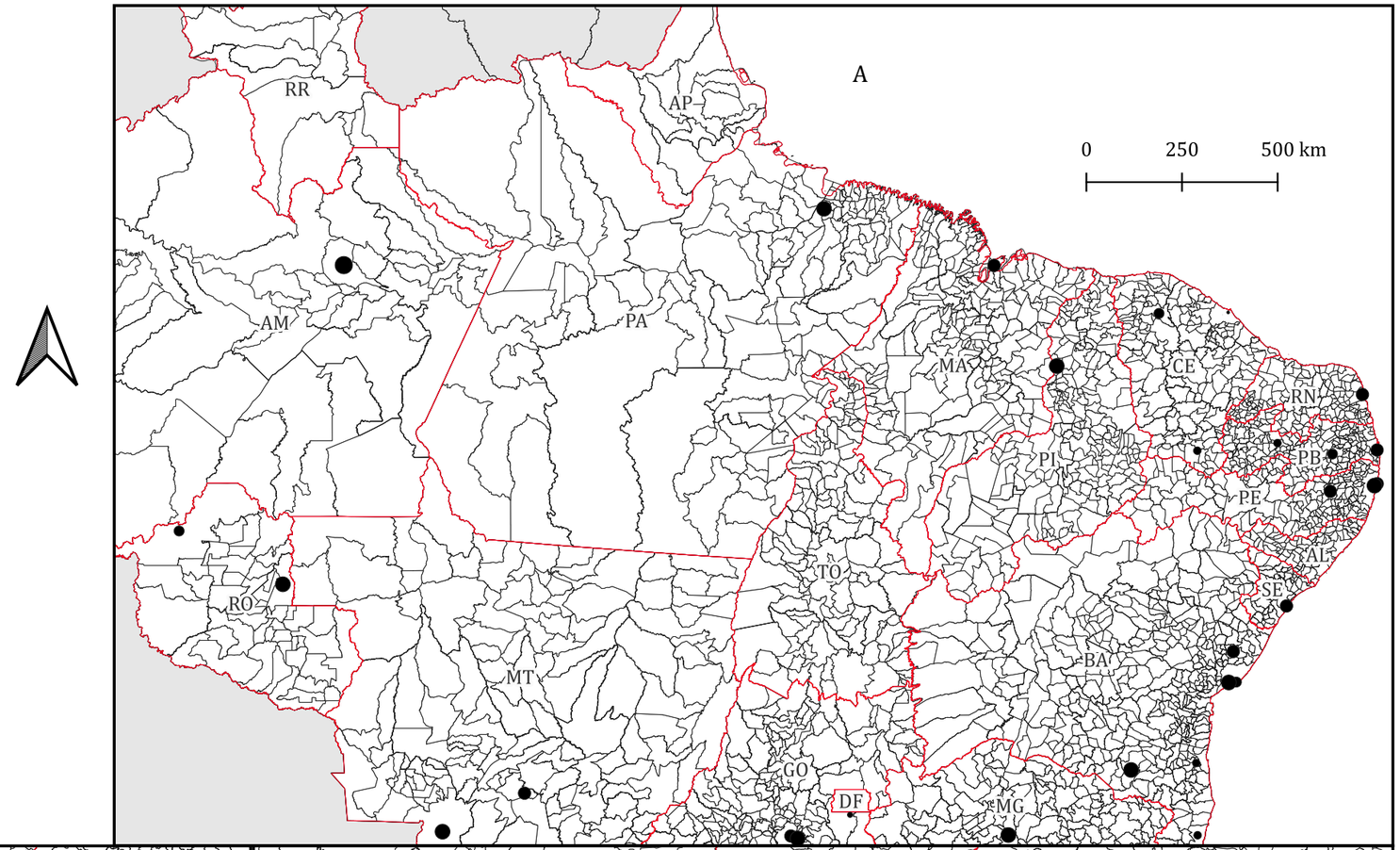
FRAG URB – Fragmentação Socioespacial e Urbanização Brasileira

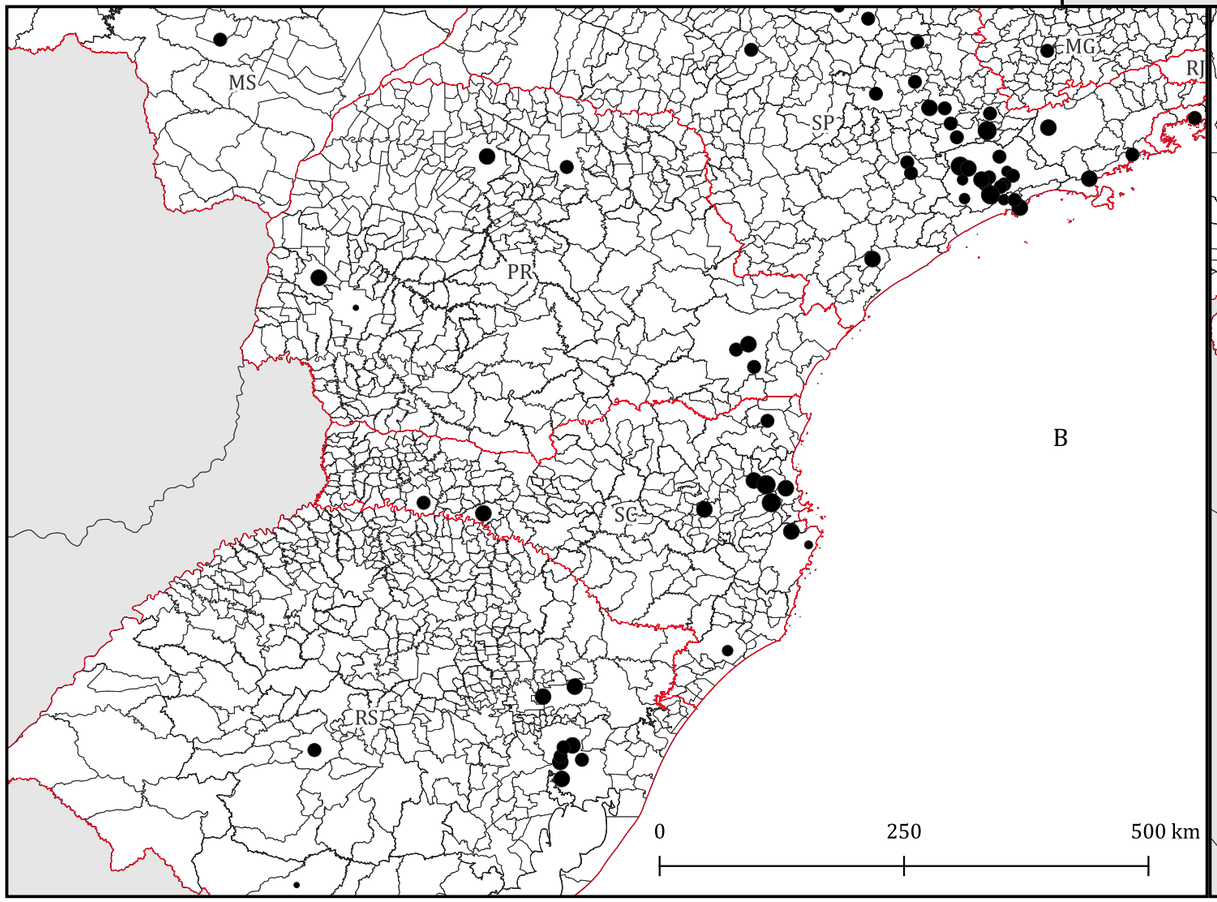
FAPESP

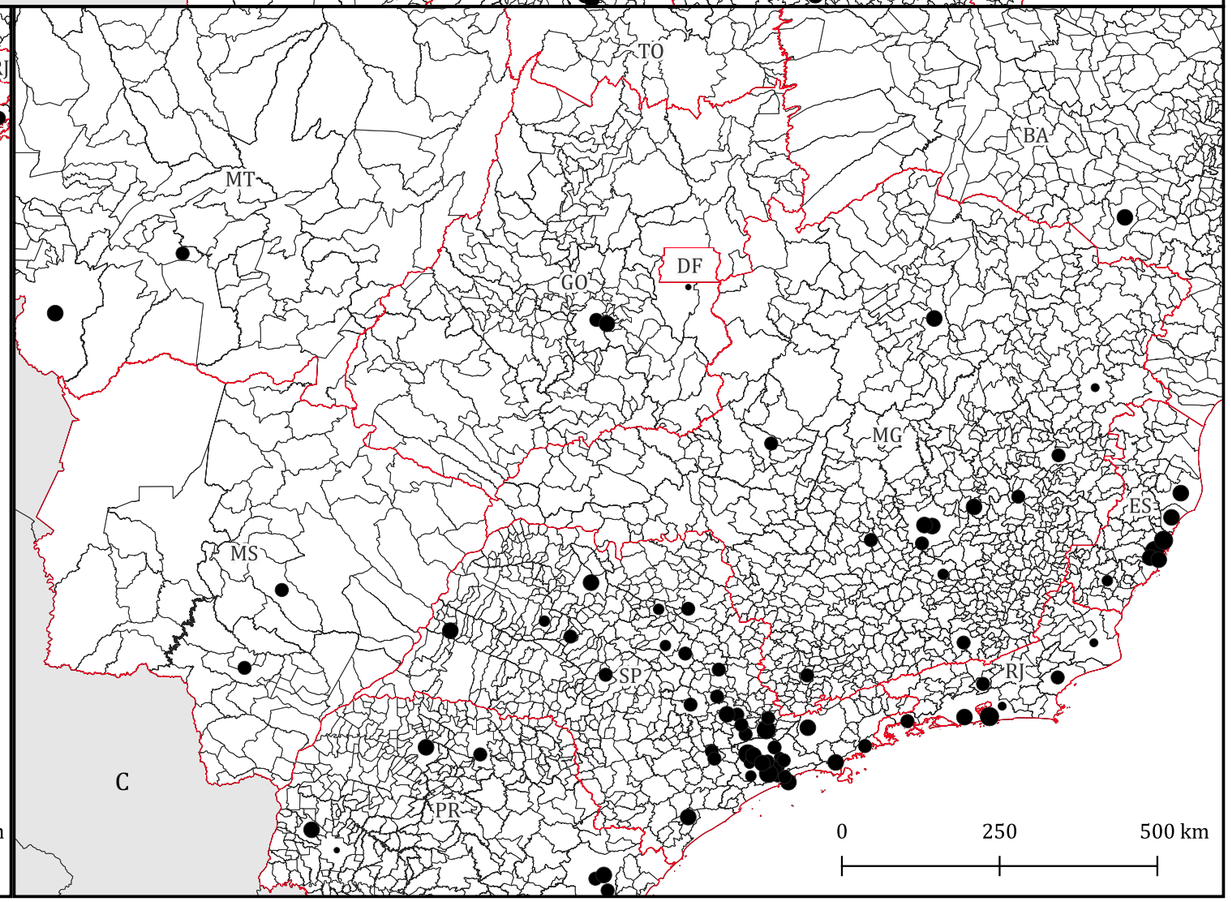
Projeto temático 2018/07701

unesp

GASPERR – Grupo de Pesquisa Produção do Espaço e Redefinições Regionais







A distribuição espacial dos resultados do IQIT fiscal confirma o trazido pela estatística descritiva, mas fornece outros elementos para a análise. Primeiro, é possível observar como há uma predominância de valores altos ou intermediários na região sul, com as regiões intermediárias de Blumenau, Porto Alegre e Curitiba dentre os destaques, com algumas cidades médias também chamando a atenção. O mesmo é visto nas metrópoles de São Paulo e Campinas e seus municípios aglomerados, mas, interessantemente, várias das cidades médias paulistas não pontuam bem, o que se contrapõe – pelo menos nessa dimensão – a um dos motivos que se acredita influenciar a concentração contemporâneas de OPs no estado de São Paulo. Ademais, cidades de Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo (destacando a metrópole de Vitória) se destacam e, do ponto de visto macrorregional, se combinam com as anteriores para observar um padrão espacial claro, que conversa com a mobilidade do instrumento discutida ao longo da seção anterior.

Em contraposição, chama atenção a pontuação baixa da maioria dos municípios da região nordeste, especialmente as que configuram os *cluster* 'd' e 'e'. Levando em consideração os argumentos de Peres (2020), Bezerra (2017; 2022), Bezerra e Junqueira (2022) e Wampler e Goldfrank (2022), pode-se interpretar que muitos desses municípios implementaram o OP por conta elementos normativos, ideológicos e políticos (Wampler; McNulty; Touchton, 2021), mas suas limitações administrativas influenciam na continuidade do programa, o que explica a sua concentração contemporânea nas metrópoles e capitais nordestinas. O mesmo pode ser visto no norte do país, mas não necessariamente no centro-oeste, onde os índices são majoritariamente equilibrados entre os *clusters*.

Na medida de aprofundar o debate, ainda na dimensão fiscal, há um dos índices específicos que está diretamente relacionado à capacidade de executar um OP de qualidade: o investimento. Apesar de haver toda uma dimensão voltada à essa questão – em que os dados obtidos serão apresentados adiante -, isso se baseia no valor direcionado especificamente ao OP, enquanto o dado disponibilizado da FIRJAN é elaborado de acordo com o potencial de investimento total de uma dada prefeitura. Como argumentado por Boulding e Wampler (2010), Cabannes (2015; 2021), Azevedo *et al.* (2022), tal instrumento está majoritariamente associado aos novos investimentos municipais, seja para serviços públicos ou obras de infraestrutura. Portanto, a capacidade de investir é

critério essencial para desenhar um OP com potencial de alto impacto territorial. O Quadro 18 lista os dez municípios com maior valor nesta variável.

Quadro 18 - Municípios com maior pontuação na variável de 'investimento' do IQIT Fiscal

Município	**Cluster**	**Pontuação**
Viana/ES	B	0,9084
Gaspar/SC	D	0,9049
São Bernardo do Campo/SP	B	0,8298
Manaus/AM	A	0,8233
Barueri/SP	B	0,8193
Atibaia/SP	E	0,7636
Florianópolis/SC	A	0,7407
Serra/ES	B	0,7269
Cariacica/ES	B	0,6853
Niterói/RJ	B	0,6716

Fonte: FIRJAN (2021). Elaborado pelo autor.

Há uma forte sobreposição entre o índice total e o restrito aos investimentos, como se pode visualizar na comparação com o Quadro 17. No entanto, alguns casos específicos aparecem, como Florianópolis/SC e Viana/ES. Em geral, há novamente uma maioria significativa da combinação entre *clusters* 'a' e 'b', indicando que as cidades médias têm menor capacidade administrativa para implementar uma inovação democrática como o OP em comparação às metrópoles e os municípios que compõem seus arranjos populacionais, o que é contrário à hipótese deste trabalho. Também chama atenção como somente cinco municípios (da amostra de 127) seriam classificados como "gestão de excelência" (FIRJAN, 2023) no campo dos investimentos, demonstrando a limitação atual dos poderes locais brasileiros nesse sentido, indo ao encontro do já apontado por outros trabalhos (Peres, 2020; Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020; Bezerra; Junqueira, 2022; Fedozzi, 2024).

Por fim, para finalizar este tema, o último exercício proposto foi trabalhar o banco de dados do IQIT Fiscal com todos os municípios do banco de dados, ou seja, incluindo também o que não foi possível obter dados sobre os OPs implementados (como descrito no subcapítulo 5.1). A ideia é identificar se há uma variação nos dados, considerando a possibilidade de que o próprio fato de não ter sido possível obter quaisquer informações sobre mais de 200 programas de OP pode influenciar os resultados, ou se os que responderam já são os com maior capacidade administrativa. O resultado da estatística descritiva seguiu o modelo do Quadro 16 e é apresentada a seguir, no Quadro 19.

Quadro 19 - Resumo dos resultados para o IQIT fiscal com todos os municípios, por *cluster* e macrorregião

Cluster/Macrorregião	Média	Mediana	Desvio Padrão
A	0,6610	0,7326	0,1897
B	0,6372	0,6559	0,1384
C	0,5544	0,6305	0,1997
D	0,6095	0,6301	0,1329
E	0,5919	0,6256	0,1592
Centro-Oeste	0,6491	0,6547	0,1162
Nordeste	0,4761	0,5031	0,1933
Norte	0,6294	0,6792	0,1881
Sudeste	0,6391	0,6419	0,1105
Sul	0,6405	0,6633	0,1343

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os resultados da análise com 313 municípios que estão na base, ou seja, os municípios levantados com OP dentre os cinco *clusters*, mas incluindo os da categoria "sem dados", fornecem alguns elementos a serem debatidos. Primeiro, que os valores médios – com exceção das metrópoles, que não há alteração nos dados – tiveram diminuição em todos os casos em relação ao quadro com os OPs com dados, o que indica uma suposição anterior: a de que os processos em que foi possível obter informação já são, em sua maioria, os com maior capacidade administrativa. A queda é significativa no *cluster* C, mas puxada por casos de cidades de porte médio aglomeradas à capitais nordestinas – Paço do Lumiar/MA (0,1453), São Cristóvão/SE (0,32) e Timon/MA (0,1965) -, o que é aparente pelo alto valor do desvio padrão e da mediana. Outro elemento a ser considerado são os valores dos *clusters* 'd' e 'e', novamente inferiores aos 'a' e 'b', mas sem uma grande discrepância.

Em adição, cabe se tratar das diferenças entre macrorregiões, que servem para mostrar alguns padrões espaciais relevantes. Primeiramente que, ao se considerar esta amostra estendida (N= 313), as regiões sul e sudeste não aparecem de maneira tão destacada, apresentando médias similares às de centro-oeste e norte. Neste último, no entanto, há um elevado desvio padrão, indicando uma menor coerência interna, com valores como os de Manaus (0,8861) e Rio Branco (0,8154) tendo significativo impacto no resultado final. Neste quesito, destaca-se o valor baixo obtido na região nordeste, o que já foi representado no Mapa 17. Portanto, por mais que haja uma significativa capilaridade do PT – principal agente-ator responsável pela mobilidade do OP brasileiro enquanto política pública (Romão, 2010; Bezerra, 2022) – na região nordeste (Avritzer, 2007), pode-se afirmar que as limitações fiscais dificultam a manutenção de OPs robustos e duradouros, sendo uma das possíveis justificativas para o baixo número sendo aplicado

na contemporaneidade. Uma solução aparente parece ser os OPs estaduais, como os aplicados em Maranhão, Paraíba e Piauí (Pradeau, 2021).

Por fim, ao tratarmos do tema central desse trabalho, a análise acerca da dimensão fiscal, a partir do IQIT, indica coisas diferentes no que tange as comparações em torno das cidades médias. Internamente, os valores apontam para uma diferença, ainda que não tão gritante, entre os *clusters* 'd' e 'e', com o primeiro apresentando melhores resultados. Ou seja, as cidades médias de largo alcance dispõem de uma capacidade administrativa e fiscal superior às de baixo alcance, o que as concede mais potencial para impacto territorial a partir do OP. Porém, na comparação externa, há uma desvantagem evidente em relação às metrópoles e seus municípios aglomerados (*clusters* 'a' e 'b'), por fatores diversos. Consequentemente, neste quesito, a hipótese não se sustenta, o que demanda a análise acerca das dimensões que virão na sequência.

5.2.2.2 A dimensão participativa

Em princípio, faz-se necessário uma breve lembrança acerca desses dados, seguindo o realizado ao longo dos subcapítulos 4.2 e 5.1. Quantificar a participação dentro do OP é uma questão delicada, dado todo o debate da literatura científica em torno da importância da qualidade da participação (Lüchmann, 2003; Fung, 2015; Callaghan; Horne, 2023), de como efetivamente o processo é desenhado para que a tomada de decisão ocorra da parte dos cidadãos (Wampler, 2003; Souza, 2010a), e da importância que a deliberação e o diálogo apresentam para a pedagogia cidadã (Allegretti, 2014; Gherghina; Tap; Soare, 2022).

Esta questão tem aparecido com frequência na última década no contexto europeu – onde os modelos digitais são predominantes -, em que há críticas a como o alto volume de participação mascara, por sua vez, processos que servem somente como uma competição de ideias com pouco potencial transformativo (Allegretti; Dias, 2015; Wampler; McNulty; Touchton, 2021). A relação entre os números de participação obtidos e os interesses associados aos governos locais apareceu durante os trabalhos de campo, articulados aos estudos de caso do próximo capítulo. Em Łódź, na Polônia – país do qual a estratégia de votação *online* com pouco debate presencial é o mais utilizado (Poplawski; Gawlowski, 2023) – tal questão apareceu sob diferentes olhares, que mostram a complexidade associada com a quantificação da participação. Os relatos a seguir advém

de dois sujeitos vinculados com o início do processo na cidade polonesa, mas com papéis diferentes: L1, parte do poder local e membro do conselho que desenhou o processo; e L3, ativista social que esteve envolvido com as ONGs que trouxeram a demanda da participação para Łódź. Suas opiniões sobre o tema seguem diferentes prismas, e são

> Esse estado de consciência social [sobre participação e democracia] as vezes é difícil de... pelo menos na época, era difícil esperar que esse processo de discussão aberta ocorreria sem problemas. Por isso que era fácil dar às pessoas a possibilidade de votar [diretamente, *online*], era igual e muitas, muitas pessoas poderiam fazer parte do processo. Na primeira edição foram quase 130 mil pessoas fazendo parte do processo. Era, posso dizer, 25% dos adultos de Łódź. Foi realmente um grande número, um grande sucesso. Se nós decidíssemos selecionar, por exemplo, 25 representantes de cada assembleia em 37 ambientes... (...) significa 1.200 pessoas envolvidas no processo. Compare 130.000 a pouco mais de 1.000, é mais de 100 vezes mais. Então, cada um desses 130.000 habitantes teve que pensar no que fazer, o que selecionar, teve que se informar, teve que buscar informação, teve que olhar a lista de projetos, teve que consultar algo com amigos e família, e isso criou algum movimento no nível básico da sociedade. Então, eu penso que naquele momento foi uma boa solução, porque disseminou a democracia realmente no nível básico. (Entrevistado L1)

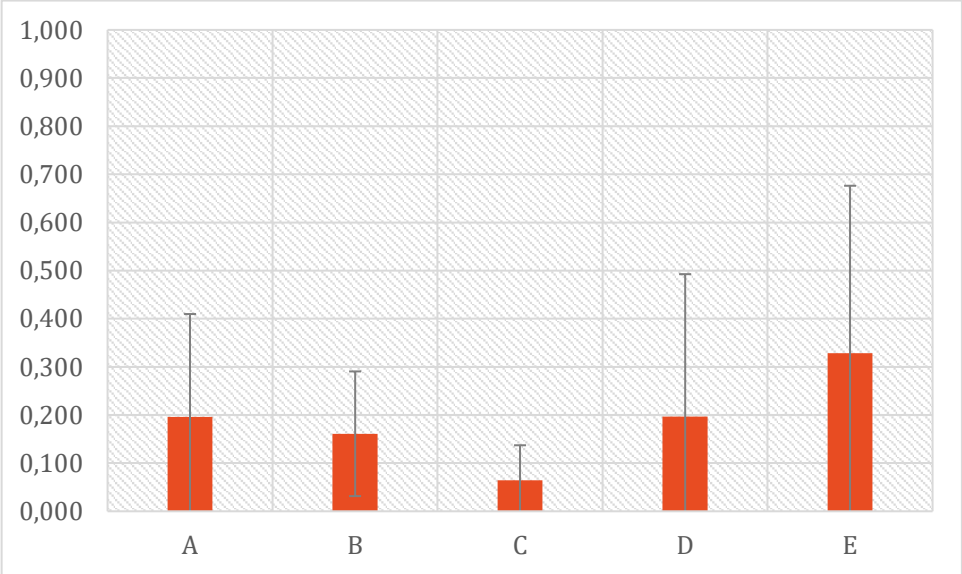
> Meu objetivo [em implantar o OP] era educação. As pessoas precisam entender como a cidade funciona e a preparar coisas por si mesmas, projetos, e nós estávamos nos perguntando se o processo que estávamos conduzindo estava conectado com esses objetivos. (...) nós vimos na primeira edição que as pessoas não tinham espaço para discutir, por exemplo, acerca dos projetos, e isso era muito importante para nós e nós tentamos mudar, mas era algo que estava conectado com o orçamento para esse tipo de assembleia e o tempo de organização. A cidade teria que criar novas estruturas internas, estruturas de diálogo, estrutura de pessoas que estão organizando esses encontros e era difícil no começo, porque todo mundo estava falando acerca da votação e "o que nós vamos fazer se as pessoas não aparecerem para os encontros? Nós vamos ter 15 ou 100 vozes, não é muito, não é bom para nós, porque nós queremos envolver muito mais gente na cidade", e eu entendo isso, mas a coisa mais importante para nós era o processo, a discussão e a efetividade da tomada de decisão. Nós temos que evitar que as pessoas estejam votando por projetos com os melhores títulos ou projetos que elas não sabem nada sobre porque no site você tem duas frases sobre eles, e você vota rápido porque não tem tempo. Então, nós estávamos focados em mudanças, em encontros e tempo de deliberação para as pessoas, e nós tentamos mudar isso, mas eu acho que é difícil mudar. Os representantes da prefeitura estão focados nos resultados, como quantas pessoas votaram esse ano, esse é o resultado principal. (Entrevistado L3)

Por mais que os relatos acima tratem de um caso específico de uma cidade média polonesa, elas se relacionam diretamente com o discutido aqui. É difícil saber até que ponto a quantidade de votos e de participantes se manifesta em qualidade da deliberação e no impacto territorial da ferramenta como um todo, mas as visões acerca da importância do número de participantes ou votantes varia significativamente. Considerando o escopo desta parte do trabalho, de viés quantitativo, há elementos da realidade socioespacial que

não podem ser capturados pelos números (Quivy; Van Campenhoudt, 2017; Melazzo *et al.*, 2022), demandando simplificação quando se trata de uma pesquisa de *large-N*, algo consolidado na literatura acadêmica sobre o OP (Boulding; Wampler, 2010; Gonçalves, 2013; Wampler; Touchton; 2019; Park; Yoon; Cho, 2022; Wetoszka, 2020; 2022a; 2022b; Abbott; McKiernan; McNulty, 2023; Bogo, Falanga, 2023). Portanto, para esta análise, assume-se que mais participação é melhor do que menos participação, considerando os índices relativos obtidos a partir da coleta de dados.

Os resultados apontam para um contexto diferente do observado na dimensão fiscal. Se no tópico anterior foi apontada uma vantagem, do ponto de vista externo, das metrópoles e seus municípios aglomerados em comparação com as cidades médias, no que diz respeito à participação, há uma inversão da lógica. O *cluster* 'e', que engloba as cidades médias de baixo alcance, apresentou uma pontuação de IQIT significativamente superior aos demais *clusters*, com 'd' – cidades médias de largo alcance – e 'a', as metrópoles, vindo basicamente empatadas na sequência. Os valores obtidos, a partir da amostra de 87 municípios, estão sumarizados no Gráfico 9 e no Quadro 20, na sequência.

Gráfico 9 - Média do IQIT de participação, distribuído por *cluster*



Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 20 - Resumo de estatística descritiva dos resultados do IQIT da participação, por cluster

Cluster	Média	Mediana	Desvio Padrão
A	0,196	0,134	0,213
B	0,161	0,140	0,130
C	0,064	0,031	0,073
D	0,197	0,084	0,296
E	0,328	0,205	0,348

Fonte: Elaborado pelo autor.

É perceptível ao leitor a diferença dos valores obtidos nesta dimensão em comparação com a anterior, o que advém das diferenças metodológicas dos dados primários elaborados pelo presente autor, em comparação com as da FIRJAN (2023). No caso da participação, utilizou-se o princípio do maior valor servindo como referência, sendo este o caso de Concórdia/SC (lembrando que o caso de Santos/SP foi definido como *outlier* e recebeu a pontuação 1,50). Esse modelo favorece a comparação interna entre os casos e beneficia os que apresentam, a partir do critério, maior capacidade de impacto territorial.

Os resultados obtidos indicam que a argumentação de Bellet e Llop (2004) e Scherer e Amaral (2020) acerca da participação no planejamento urbano das cidades médias está potencialmente correta, considerando o recorte desta pesquisa. As cidades médias, especialmente as de baixo alcance, tiveram uma pontuação média muito significativa, o que indica que sua menor população, a proximidade entre os cidadãos e a maior facilidade para comunicação e encontros torna os OPs em tais entidades relativamente mais participativos. Por mais que é difícil aferir a qualidade dessa participação, a quantidade de pessoas que votam e/ou se fazem presentes nas assembleias são uma das maneiras que a população mostra ao poder público que o instrumento tem legitimidade e aumenta a possibilidade de uma cogestão entre as partes (Souza, 2010a; Cabannes, 2021).

A pontuação do *cluster* 'c', apesar de ser coberto por uma amostra reduzida – somente cinco municípios em que se foi possível obter os dados, Teresina, Campo Grande, João Pessoa, Natal e Porto Velho -, indica que a capacidade fiscal não é necessariamente acompanhada por desenhos institucionais que favorecem uma alta participação da população. Neste caso, o grande aporte demográfico e as maiores distâncias, em comparação com as cidades médias; a capacidade administrativa suavemente reduzida (excetuando Fortaleza e Florianópolis) e o menor grau de radicalização em comparação com as metrópoles – a partir dos exemplos apontados na literatura de casos como Porto

Alegre (Fedozzi, 2002; Souza, 2010a), Belo Horizonte (Wampler, 2003; Montambeault, 2019), São Paulo (Sánchez, 2003; Campos, 2008) e Belém (Barros, 2012) – faz com que as capitais não metropolitanas não consigam atingir números significativos no número de participantes.

No entanto, algo a ser notado nos *clusters* 'd' e 'e' é a alta heterogeneidade dos grupos, com os maiores valores de desvio padrão sendo observados nesses casos, o que é menor em metrópoles e seus municípios aglomerados. Isso sugere que há um equilíbrio interno nos *clusters* 'a' e 'b' e, portanto, que a maioria de seus casos consegue atingir índices aceitáveis de participação. Já as cidades médias de alto e baixo alcance incluem casos muito frágeis, mas também os com maior potencial e impacto nos termos da participação popular. De maneira a evidenciar estas afirmações, o Quadro 21 foi elaborado, com os 10 maiores valores do IQIT da participação.

Quadro 21 - Municípios com valor mais alto do IQIT da participação

Município	***Cluster***	**IQIT**
Santos/SP	D	1,500
Concórdia/SC	E	1,000
Registro/SP	E	0,818
Belém/PA	A	0,772
Toledo/PR	E	0,720
Itabira/MG	E	0,650
Chapecó/SC	D	0,609
Petrópolis/RJ	D	0,596
Caxias do Sul/RS	D	0,561
Gravataí/RS	B	0,497

Fonte: Elaborado pelo autor.

O quadro acima aprofunda ainda mais a análise concedida pela estatística descritiva, sendo uma evidência mais significativa do potencial das cidades médias para a participação popular, o que já havia sido apontado por outros autores (Bellet; Llop, 2004; Scherer; Amaral, 2020). Dentre os 10 casos com maior pontuação no IQIT participação, 8 se encontram em cidades médias de largo ou baixo alcance, e um é uma cidade de porte médio em região metropolitana. Caso o objetivo fosse expandir a análise para o top 25[243], seriam 17 casos dentre os *clusters* 'd' e 'e', além de mais seis do 'b'. Isso sugere que o porte demográfico, a dimensão desses centros urbanos, e sua situação geográfica, têm um papel ativo em uma participação popular que alcance, relativamente, mais pessoas. Logo, em termos de impacto territorial, a implementação do OP nesses centros tem um elemento

[243] Disponível na tabela completa, nos dados complementares da pesquisa.

positivo, dado o potencial de se atingir o envolvimento com uma inovação democrática, mesmo com uma menor capacidade administrativa e fiscal para tal.

Um olhar mais aprofundado do quadro acima também indica que há diferenças espaciais a serem consideradas. Novamente, há um destaque para as regiões sudeste e sul (este último, com casos como Concórdia, Caxias do Sul e Gravataí diretamente sob a influência de Porto Alegre [IBGE, 2020]), com somente Belém "furando a bolha" da predominância, a partir de um caso com grande vontade política e alto grau de radicalismo, mas que foi relativamente efêmero (Barros, 2012). Em um primeiro momento, é possível compreender, novamente, que por mais que o custo (especialmente administrativo) para atingir uma maior participação relativa seja mais reduzido nas cidades médias, isso não torna o OP menos desafiador, algo que é amplamente argumentado por pesquisadores do tema (Cabannes, 2007; 2015; 2021; Baiocchi; Ganuza, 2014; Wampler; Goldfrank, 2022). Portanto, no caso das cidades médias nordestinas, é possível que a menor saúde fiscal, analisada na seção anterior, impacte também o potencial destas de implementar OPs com maior participação. O Mapa 18, que segue, traz a representação espacial necessária para este debate.

Distribuição espacial do IQIT participação nos casos coletados

Sistema de Referência de Coordenadas
SIRGAS 2000 Elíptico (EPSG 4674)

Escala numérica -
1:14.550.000 (Mapa A)
1:5.150.000 (Mapa B)
1:8.500.000 (Mapa C)

Fonte dos dados:
Limites territoriais -
IBGE (2020; 2021)
Orçamentos participativos - elaborado pelo autor

Legenda

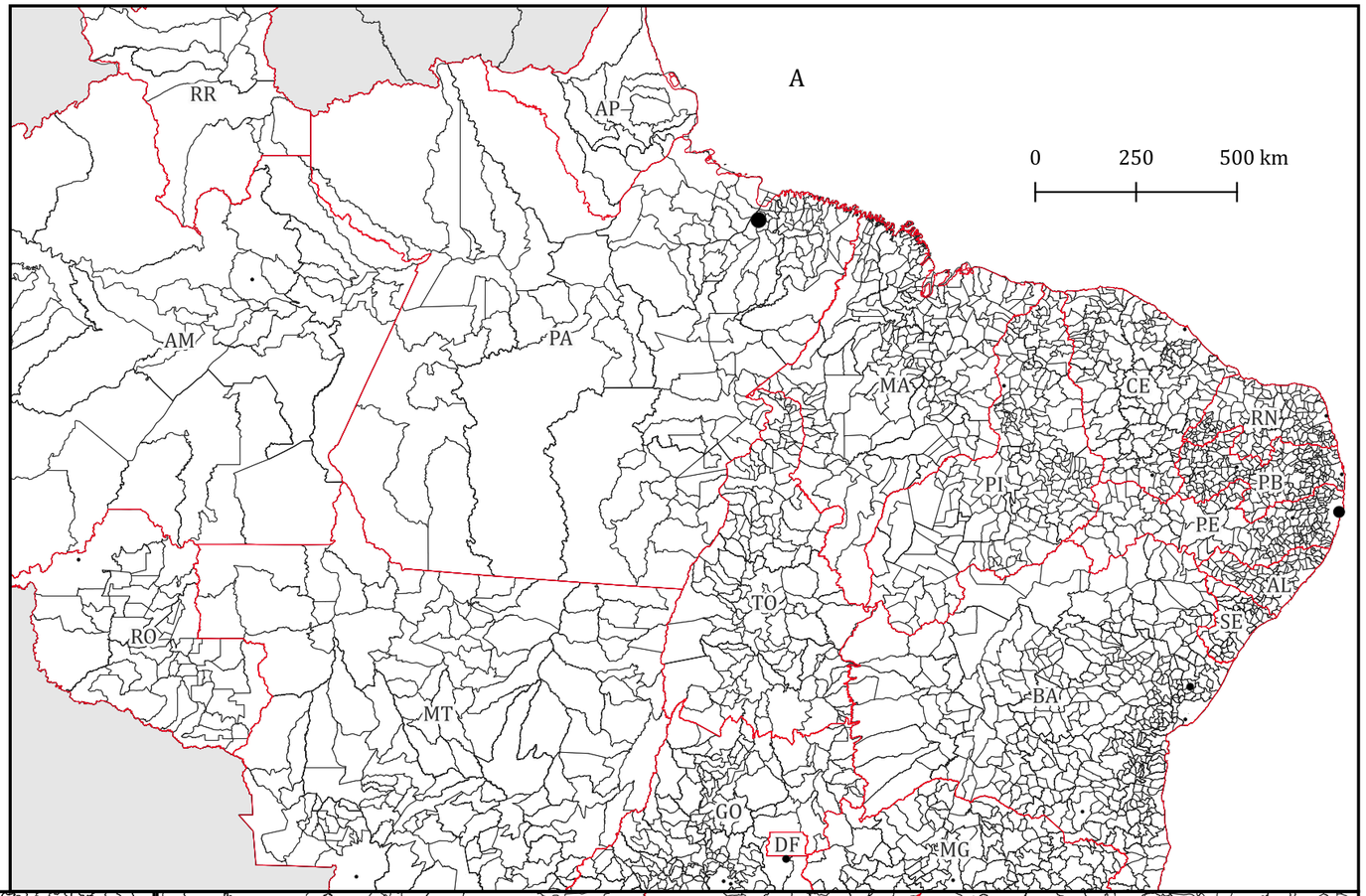
IQIT Participação

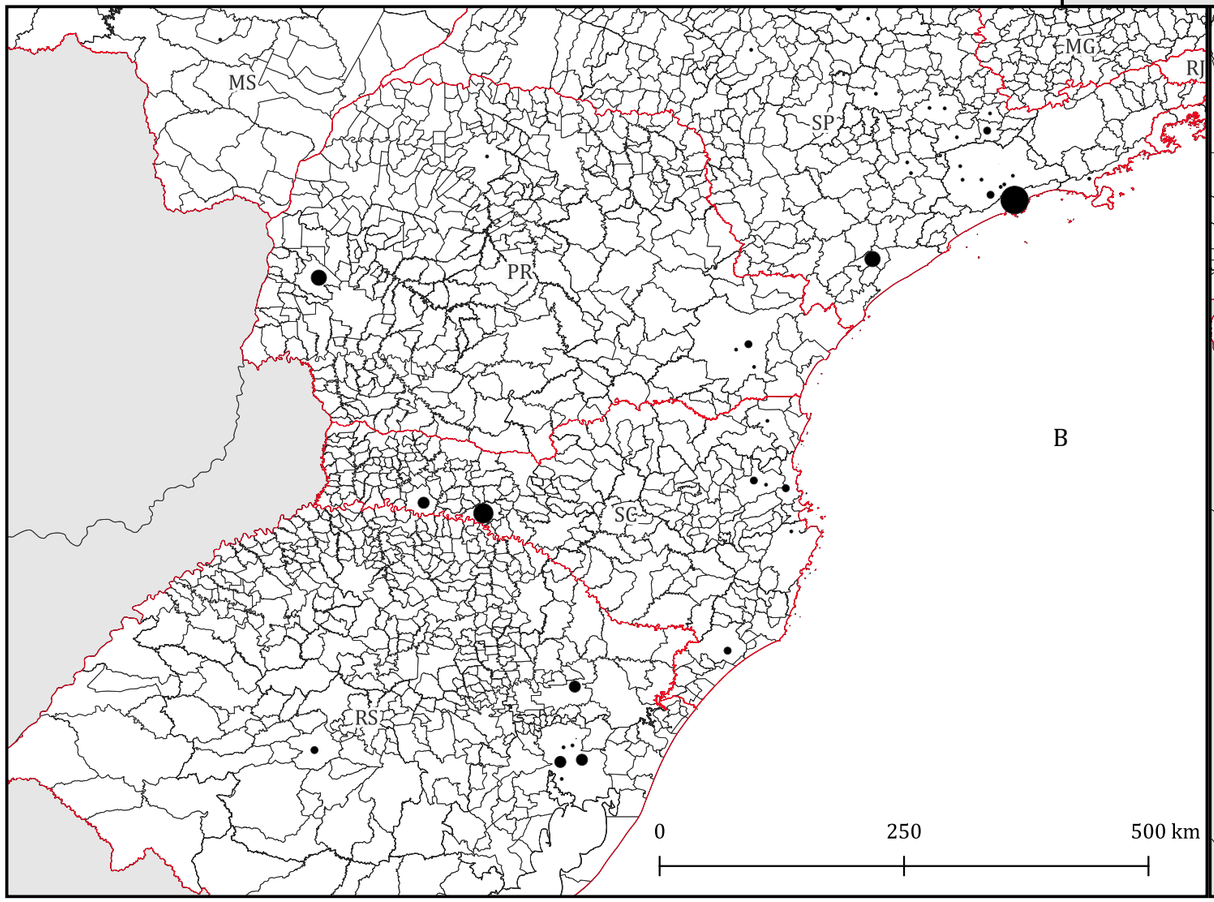
- 0 - 0,22
- 0,22 - 0,43
- 0,43 - 0,64
- 0,64 - 0,86
- 0,86 - 1,07
- 1,07 - 1,29
- 1,29 - 1,5

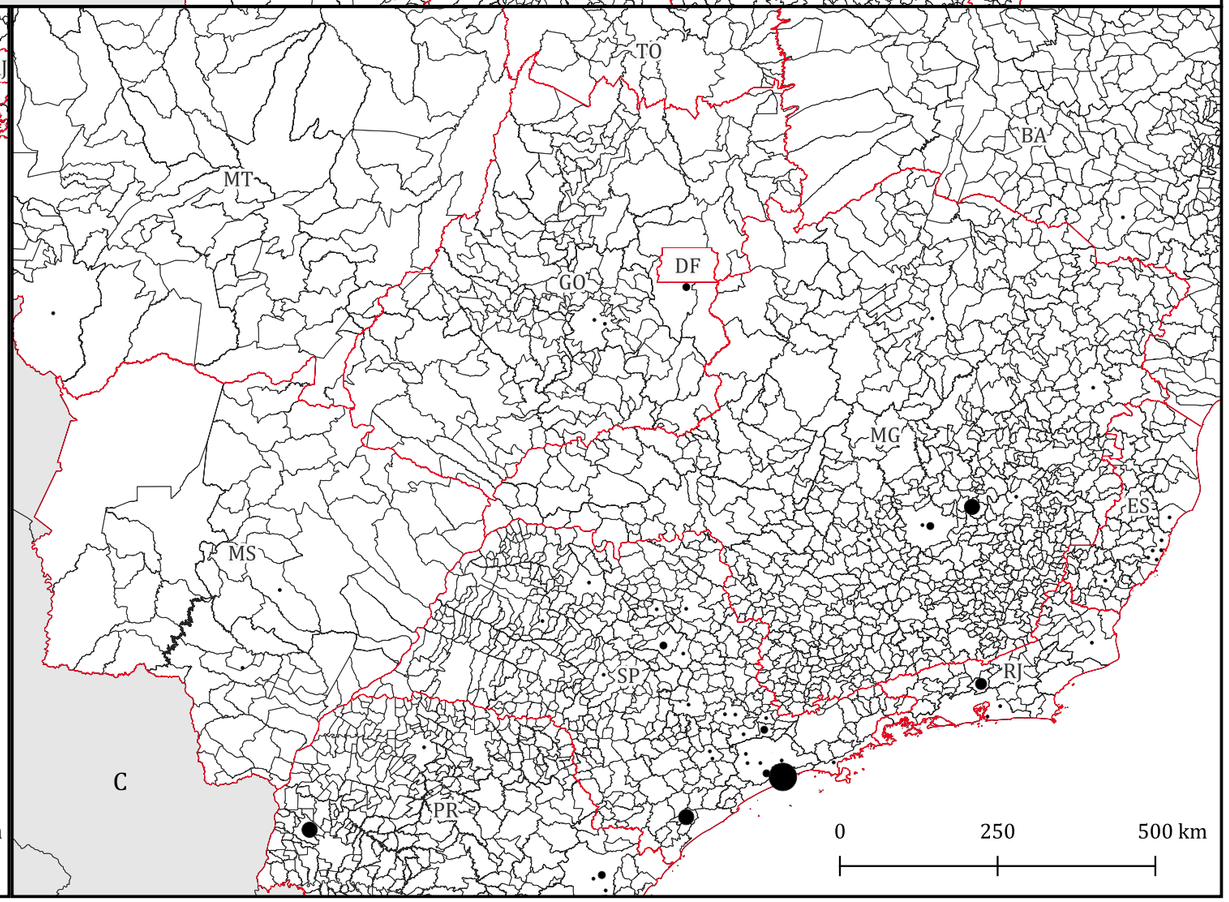
Aglomerações urbanas

Regiões Intermediárias

Unidades da Federação







FRAGURB FRAGMENTAÇÃO SOCIOESPACIAL E URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

FAPESP

Projeto temático 2018/07701

unesp

GASPERR Grupo de Pesquisa Produção do Espaço e Redefinições Regionais

Ainda que os padrões espaciais acerca da participação não sejam tão claros como nesta dimensão, é possível observar alguns elementos. O primeiro, de que realmente os maiores índices de participação são encontrados no eixo do sul-sudeste, mas sem necessariamente seguir os *hubs* de adoção identificados anteriormente. Casos ao longo de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Minas Gerais podem ser destacados, apesar de vários de seus OPs não terem alcançado uma participação significativa, como os da metrópole paulista, enquanto os arredores de Porto Alegre e Belo Horizonte apontam melhores resultados, o que fortalece a influência desses dois casos. Chama a atenção os programas capixabas que, apesar da tradição e da capacidade fiscal, apresentam menor capilaridade relativa entre os cidadãos. Outro fator a ser considerado a partir dos mapas é a predominância de OPs de baixa participação no Nordeste e no Centro-Oeste, o que fortalece a análise de que os processos realizados nessas regiões encontram maiores dificuldades de atingir certo impacto territorial. Novamente, elementos socioespaciais não podem ser desconsiderados e demandariam uma análise mais aprofundada sobre as justificativas para tais resultados.

Por fim, tais considerações não invalidam o achado sobre esta dimensão, a de que, no caso brasileiro, as cidades médias apresentam maior impacto territorial no campo da participação popular, com destaque para as de baixo alcance. Do ponto de vista interno, o *cluster* 'e' mostrou grande vantagem em relação ao 'd', o que desfavorece as cidades médias de largo alcance na análise. Já externamente, tais *clusters* se destacaram, mesmo no quase empate entre 'd' e 'a'. Porém, neste caso, há maior homogeneidade do grupo das metrópoles, com valores mais elevados sendo vistos dentre as cidades médias, mostrando um potencial mais robusto destas em tal dimensão.

Dada a importância da presença da população para a validação do instrumento enquanto política pública (Fung, 2015; Callaghan; Horne, 2023) – com votos e, principalmente, com a deliberação presencial em assembleias -, este é um resultado significativo sobre o potencial destas cidades e seus poderes locais para a democracia urbana e o combate às desigualdades socioespaciais. Isso não deve ser desconsiderado, inclusive, para os casos em que os resultados são reduzidos – a maioria, o que dialoga com o argumentado por Fedozzi, Furtado e Rangel (2021) e Wampler e Goldfrank (2022) -, principalmente em nordeste e centro-oeste, mas deve ser observado a partir dos resultados atingidos pelos melhores programas. No entanto, no desenho da presente

pesquisa, há dimensões com pesos mais significativos para o impacto territorial, e que serão abordados na sequência.

5.2.2.3 A dimensão institucional

O desenho institucional é um dos elementos mais importantes de quaisquer políticas públicas espaciais e instrumentos de gestão urbana, e no caso do OP, que foi modificado e adaptado às diversas realidades socioespaciais em que se inseriu (Smith, 2009; Sintomer *et al.*, 2012; Allegretti; Copello, 2018; Dias; Enríquez; Júlio, 2019), este se torna ainda mais central. O desenho institucional molda o programa, como se darão os resultados (incluindo em termos territoriais) e quais as "regras do jogo" da interação entre cidadãos, instituições e poder público (Lüchmann, 2002; Wampler, 2003; Mattei; Santolamazza; Grandis, 2022). Para o cálculo do IQIT, as variáveis acerca do modelo de tomada de decisão e se havia algum direcionamento à inversão de prioridades foram as utilizadas para capturar aspectos do desenho. No entanto, esta dimensão não fica circunscrita a estes.

Na literatura acadêmica sobre os OPs, há relativo consenso acerca da relevância da estabilidade dos processos para que estes tenham impacto territorial significativo, de maneira que os cidadãos possam apreender os detalhes e o funcionamento do programa, que a cultura participativa se solidifique e que as manifestações territoriais dos resultados sejam presenciadas (Smith, 2009; Touchton; Wampler, 2013; Cabannes; Lipietz, 2015; Wampler; Goldfrank, 2022). Alves e Allegretti (2012) indicam que mesmo OPs duradouros podem passar por desidratação e fragilização – algo observado amplamente no Brasil, com o caso mais notório sendo o de Porto Alegre (Nuñez, 2018; Siqueira; Marzulo, 2021) -, mas que a continuidade da política pública ao longo das gestões é melhor do que a suspensão do programa. Como debatido por Gilman e Wampler (2019) e Lüchmann e Bogo (2022), o processo de ruptura, especialmente no caso de troca de gestões (normalmente, mas não necessariamente, quando se trata de partidos de espectros políticos diferentes), é algo frequente no Brasil e acaba se refletindo na qualidade dos OPs.

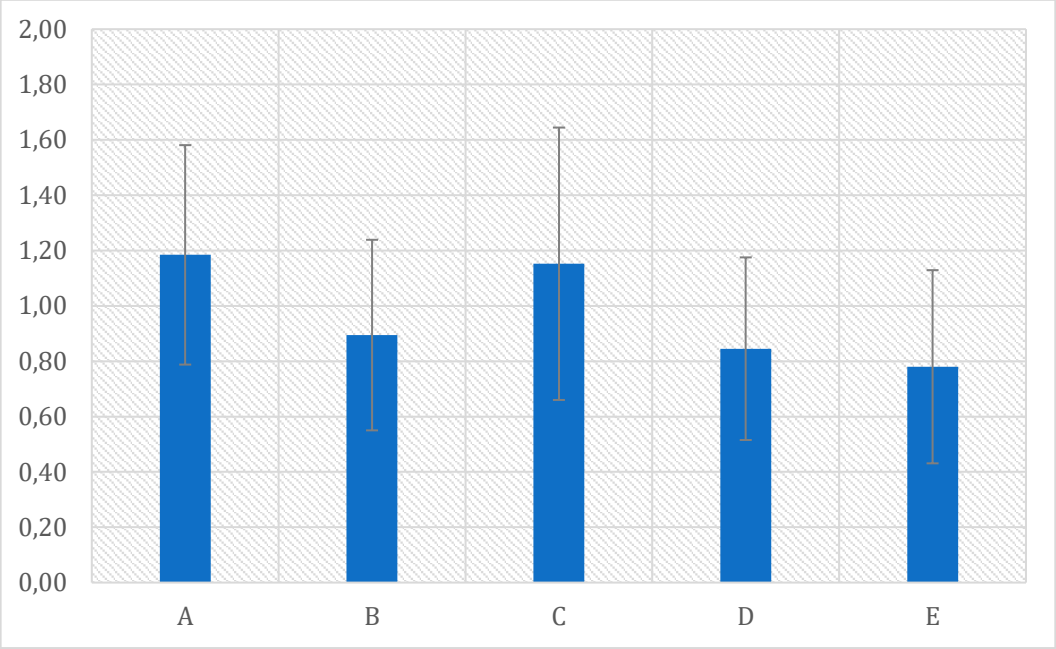
Isso alimenta o debate em torno da vontade política para a implementação do OP – algo que não é exclusividade brasileira, com exemplos vindo de Argentina (Annunziata; Arena; Franchino, 2021), Portugal (Dias *et al.*, 2018), Espanha (Barros *et al.*, 2021; Nebot; Pires, 2021) e Estados Unidos (Goldfrank, 2020), dentre outros – e deve ser considerado

ao longo da interpretação dos dados. Afinal, por conta da vontade política e do arcabouço institucional necessário para se implementar um OP com grande impacto territorial, pode haver casos em que poucos intensos anos podem gerar mais resultados para o combate às desigualdades socioespaciais que décadas de um programa frágil. No caso de Araraquara, um dos estudados na pesquisa qualitativa descrita no próximo capítulo, houve ruptura de gestão, mas forte compromisso do governo eleito para implementar as demandas da sociedade civil por via do OP. Isso pode ser visto no relato de A3, envolvida diretamente com o processo na primeira gestão e que tem acompanhado a implementação na segunda "de fora", ao comentar que a vontade política

> É fundamental. A vontade política é o que determina como vai ser o orçamento participativo. Você pode chegar para o prefeito, como eu já fiz, em várias oportunidades, né? O prefeito está disputando a prefeitura, o candidato ao prefeito está disputando. Aí eu chego e falo assim ó "se você entender a importância do orçamento participativo para um futuro governo, se você ganhar a eleição, é fundamental. Eu venho aqui, eu te ajudo a organizar, te ajudo a pensar." Raramente a coisa flui. Porque assim não tem compromisso político, entendeu? E é difícil mesmo. Não é fácil fazer participação popular. Não é fácil. Porque você junta pessoas muitas vezes para te criticar. (...) E eu acho que o Edinho [Silva, prefeito] tem um papel fundamental, porque ele sustentou o processo nos 8 primeiros anos e nos 8 anos agora. Então ele diz sempre isso, que o orçamento participativo é espinha dorsal do governo. E tem que ser. E aí tem que ser por vontade política. (Entrevistada A3)

Porém, estas são nuances difíceis de captar em uma avaliação quantitativa. Novamente, seguindo o orientado por Quivy e Van Campenhoudt (2017), utiliza-se dos números para aplicar uma simplificação da realidade, mas que permite comparações e análises de maior espectro. Portanto, baseando-se nas considerações de Cabannes e Lipietz (2015) e Wampler e Touchton (2019), se assumiu que um maior número de edições (tanto em quantidade total quanto consecutivas) é melhor do que menor, carregando um maior potencial do que experiências com poucas edições ou mais instáveis, o que foi captado por três variáveis. O resultado final do IQIT institucional (N = 128), novamente distribuído por *clusters*, é visto no Gráfico 10 e no Quadro 22, a seguir.

Gráfico 10 - Média do IQIT institucional, distribuído por *cluster*



Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 22 - Resumo de estatística descritiva dos resultados do IQIT institucional, por *cluster*

Cluster	Média	Mediana	Desvio Padrão
A	1,18	1,04	0,40
B	0,89	0,82	0,34
C	1,15	1,30	0,49
D	0,85	0,85	0,33
E	0,78	0,76	0,35

Fonte: Elaborado pelo autor.

Inicialmente, vale ressaltar que os valores do IQIT institucional foram, diferentemente dos anteriores, multiplicados por 2, por conta do peso associado às questões institucionais para o impacto territorial dos OPs, conforme debatido ao longo dos capítulos 3 e 4. Como é perceptível pelo quadro acima, há um certo alinhamento entre os resultados desta dimensão com a primeira analisada – a fiscal -, com as metrópoles (*cluster* 'a') e as capitais não metropolitanas (*cluster* 'c') atingindo as maiores médias. Na sequência, e muito próximas, estão as cidades grandes e médias que compõem regiões metropolitanas (*cluster* 'b') e as cidades médias de largo alcance (*cluster* 'd'), com valores similares. As cidades médias de baixo alcance, por sua vez, apresentam o menor valor dentre os *clusters* indicados.

Esse resultado aponta que, seguindo o observado pelos estudos que analisam OPs brasileiros de maneira comparativa (Wampler, 2003; Marquetti; Campos; Pires, 2008;

Costa, 2010; Souza, 2010a; Carlos, 2015), são metrópoles e capitais as cidades com maiores condições de manter OPs estáveis, com o instrumento sendo aplicado por diversos ciclos de gestão consecutivos (mesmo com desidratações ocorrendo ao longo das décadas[244]) e, também, com mais abertura para radicalização democrática, com OPs decisórios e com regras voltadas à inversão de prioridades. Mesmo que haja casos claramente de cunho mais tecnocrático – como as versões contemporâneas de Curitiba e São Paulo, que podem ser considerados híbridos -, na disputa de relações de poder das cidades, ao menos os cidadãos de metrópoles e capitais tendem a ter acesso a OPs mais consolidados e institucionalmente robustos, independentemente das motivações por detrás de tais programas.

As justificativas para esse fenômeno podem ser várias, mas se acredita que há uma combinação entre a importância política de se manter esses OPs ativos, pela relevância urbana, simbólica e política de metrópoles e capitais (Soja, 2000; Santos, 2017; IBGE, 2020); o maior *know-how* acumulado das figuras técnicas e políticas vinculadas à estas cidades; a maior necessidade de um OP ativo como ferramenta para coibir desigualdades socioespaciais que, apesar de também presentes nas cidades médias (Rolnik, 2003; Sposito; Catalão, 2024), são mais intensas nas metrópoles (Santos, 2013; 2017; Maricato, 2015); e, por fim, a atuação da população e dos movimentos socioterritoriais, que podem pressionar os governos a manterem os programas ativos mesmo com as trocas de gestão, especialmente em cidades com significativa tradição associativa (Lüchmann, 2002; Avritzer, 2003).

Voltando ao quadro acima, é possível notar que os maiores desvios padrões – ou seja, variação – são vistos justamente nos *clusters* 'a' e 'c', o que sugere a presença dos valores mais altos, de OPs institucionalmente mais robustos. Os outros grupos apresentam maior homogeneidade interna e menor média, fornecendo a interpretação de que a maioria dos casos dentre cidades médias e de porte médio não atinge o mesmo grau de estabilidade que as entidades mais elevadas da rede, um reflexo da situação do instrumento no Brasil como um todo (Lüchmann; Bogo, 2022; Observatório das Metrópoles, 2024). O Quadro 23, a seguir, evidencia os maiores valores encontrados e aprofunda a compreensão sobre o resultado.

[244] Além das ponderações de outros pesquisadores, foi possível observar, pelos questionários, este fenômeno ocorrendo em algumas das metrópoles com alta pontuação, como Porto Alegre, Belo Horizonte, Vitória, Campinas e Recife.

Quadro 23 - Municípios com valor mais alto do IQIT institucional

Município	Cluster	IQIT
Porto Alegre/RS	A	1,99
Guarulhos/SP	B	1,74
Piracicaba/SP	D	1,70
Fortaleza/CE	A	1,67
São Luís/MA	C	1,65
Biguaçu/SC	B	1,64
João Pessoa/PB	C	1,64
Campina Grande/PB	D	1,63
Belo Horizonte/MG	A	1,63
Vitória/ES	A	1,62

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os resultados acima reforçam o discutido anteriormente, o de que há uma predominância significativa, especialmente das metrópoles, em relação ao melhor desempenho no que tange os aspectos institucionais do OP. Também entra em consonância com a literatura acadêmica, ao se observar a elevada pontuação de casos que foram, pelo menos em algum momento durante a trajetória do instrumento, de alto impacto territorial (Wampler, 2003; Marquetti; Campos; Pires, 2008; Cabbanes, 2015; Carlos, 2015; Santos Silva, 2017).

Porém, dentre os dez maiores valores, são observados dois casos de OPs implementados em cidades médias de largo alcance, Piracicaba e Campina Grande. Isso é um demonstrativo de que, apesar das maiores adversidades políticas e administrativas que podem estar postas às entidades urbanas deste nível da rede, há potencial e espaço para se atingir valores similares ao das metrópoles nesse quesito. Por mais que, novamente, a qualidade não seja garantida – como visto no relato do entrevistado A5 sobre a situação atual do caso paulista -, a presença desse instrumento de gestão urbana nas cidades médias do país pode se dar de maneira mais estável. No entanto, até o presente momento, a estatística demonstra que essa não tem sido a norma.

Ao se observar novamente o quadro acima, chama a atenção de um padrão espacial, pelo menos dentre os maiores valores. Nas dimensões anteriores, foi possível perceber discrepâncias regionais, que normalmente favoreciam a rede urbana do sul e sudeste do país, o que dialoga com outros trabalhos (Wampler, 2008; Gugliano, 2016; Lüchmann, 2022). A distribuição espacial dos resultados do IQIT institucional está disponível no Mapa 19, que apresenta um conjunto de representações.

Distribuição espacial do IQIT institucional nos casos coletados

Sistema de Referência de Coordenadas
SIRGAS 2000 Elíptico (EPSG 4674)

Escala numérica -
1:14.550.000 (Mapa A)
1:5.150.000 (Mapa B)
1:8.500.000 (Mapa C)

Fonte dos dados:
Limites territoriais -
IBGE (2020; 2021)
Orçamentos participativos - elaborado pelo autor

Legenda

IQIT Institucional

- 0,21 - 0,46
- 0,46 - 0,72
- 0,72 - 0,97
- 0,97 - 1,23
- 1,23 - 1,48
- 1,48 - 1,74
- 1,74 - 1,99

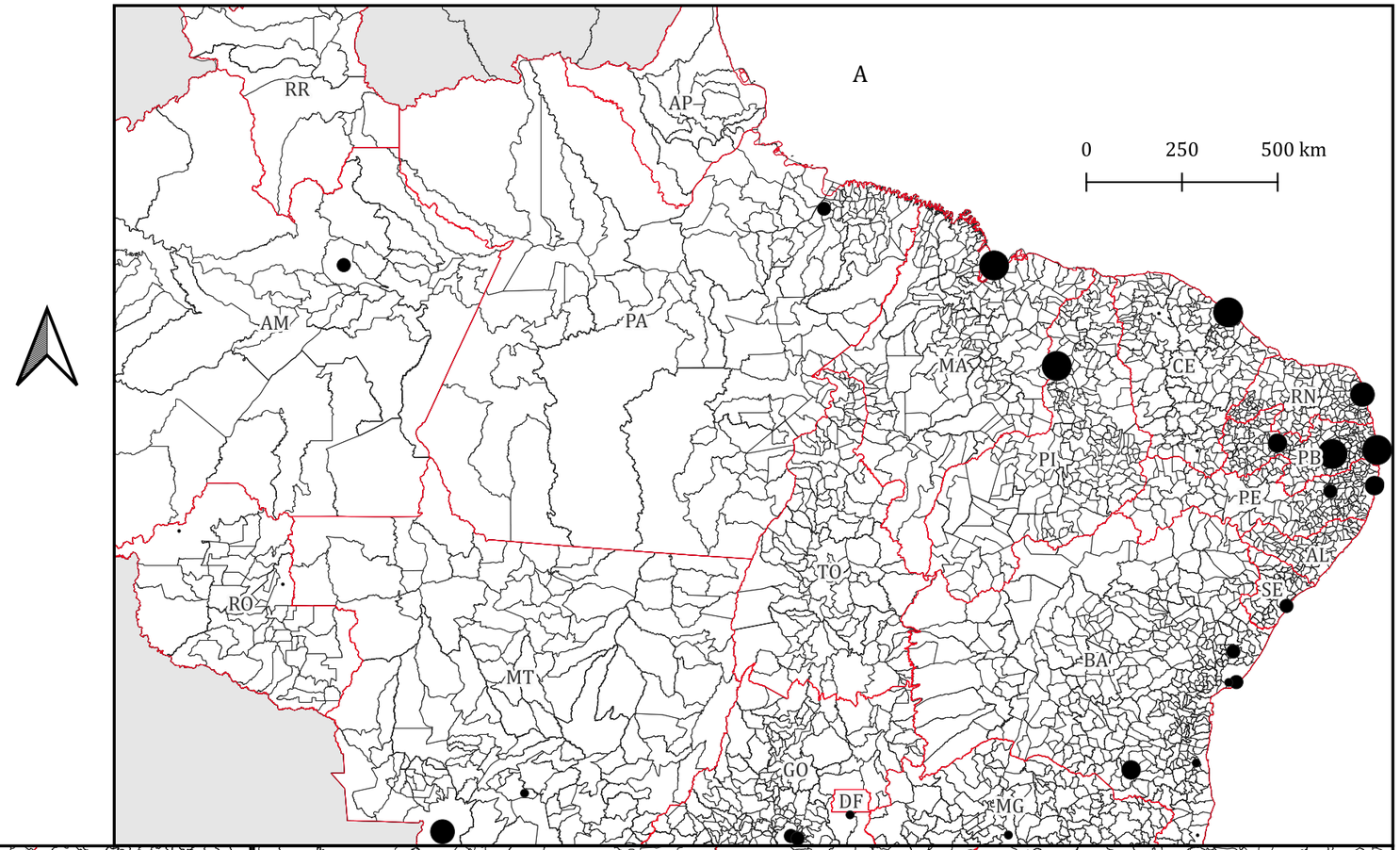
Aglomerações urbanas
Regiões Intermediárias
Unidades da Federação

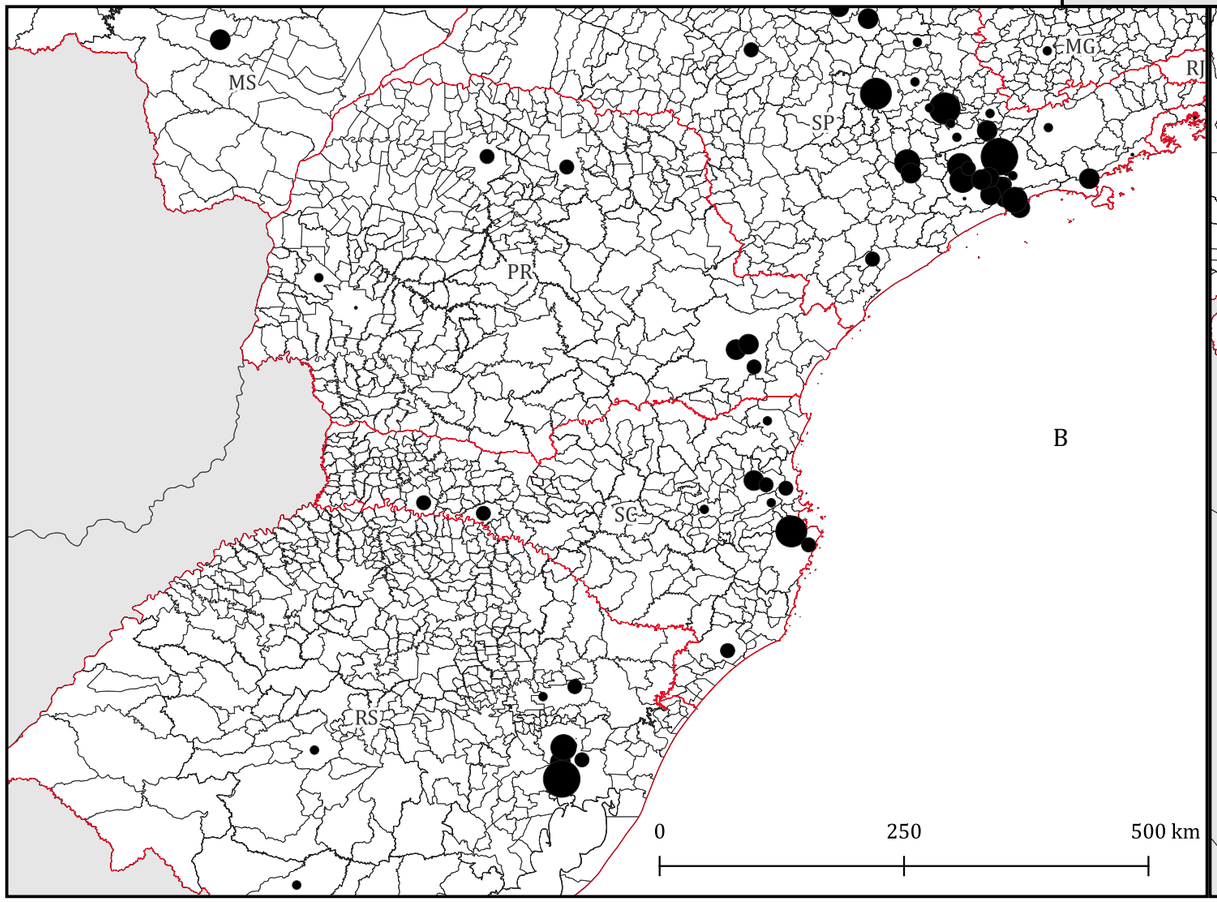
FRAG-URB FRAGMENTAÇÃO SOCIOESPACIAL E URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

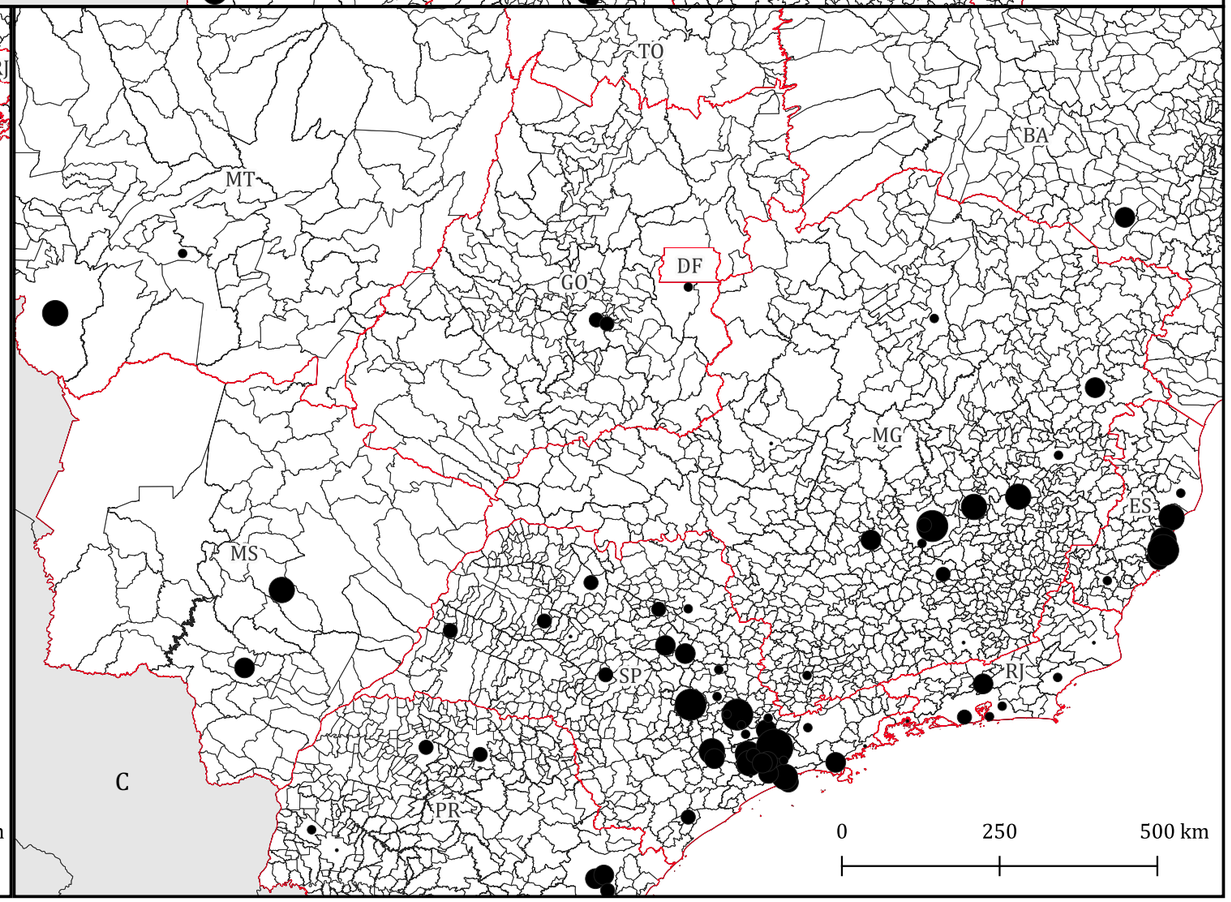
FAPESP
Projeto temático 2018/07701

unesp

GASPERR Grupo de Pesquisa Produção do Espaço e Redefinições Regionais







A análise da representação cartográfica anterior permite compreender certas dinâmicas espaciais, não passíveis de visualização exclusivamente pelo resumo das estatísticas. Primeiro, vale observar a ausência de valores significativos no Norte e no Centro-Oeste do país – com exceção de Cáceres/MT (1,39) e Campo Grande/MS (1,32) – o que reforça a fragilidade dos OPs implementados nessa região já observada anteriormente, o que se relaciona com a menor adoção e elementos da situação geográfica. Em contraposição, há um destaque relevante para os resultados na região nordeste, ainda que estejam majoritariamente circunscritos à capitais e metrópoles. Novamente, as limitações já indicadas das cidades médias nordestinas são latentes – o que pode ser observado na Bahia, por exemplo -, mas o desempenho das representantes dos *clusters* 'a' e 'c', que conseguem atingir boa estabilidade e robustez, indica que não há nenhum "bloqueio" espacial para OPs com impacto territorial relevante na região.

Já no caso do Sul e Sudeste, percebe-se, antes de tudo, as menores pontuações encontradas em estados como Paraná e Rio de Janeiro. Tal constatação faz sentido, ao passo que o primeiro é conhecido por sua forte tradição tecnocrática, menos aberta historicamente a instrumentos participativos como os OPs (Lüchmann, 2022), e o segundo também não apresenta significativa relevância nacional em termos históricos – apesar do caso de Volta Redonda, um dos mais tradicionais dentre as cidades médias -, até pela ausência de um OP robusto em sua capital (Cardoso, 2009), com enorme influência no estado (IBGE, 2020).

Já dentre os estados com mais casos de alta pontuação, Rio Grande do Sul e Espírito Santo estão entre os que as metrópoles e suas cidades no entorno apresentam os maiores índices, algo justificável pela robustez dos OPs implementados em suas metrópoles. Em São Paulo, há claro destaque das regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas (logo, *clusters* 'a' e 'b'), apesar de algumas cidades médias apresentarem valores relativamente elevados. Em Minas Gerais e Santa Catarina há uma distribuição mais igualitária entre as classes, com bons índices entre as cidades médias, mas sem um grande destaque.

Essa análise, ao final, indica que a capacidade de desenhar OPs robustos e estáveis é maior dentre as metrópoles e capitais, com um vínculo espacial pouco forte (apesar de uma maior concentração no Nordeste). Isso sugere que há elementos político-institucionais vinculados ao poder público nessas cidades que fortalecem e devem aumentar o impacto dos OPs elaborados nos *clusters* 'a' e 'c'. Logo, para o tema deste trabalho, é evidente que a comparação externa aponta para menor impacto territorial, na

dimensão institucional, para as cidades médias em comparação às metrópoles, enfraquecendo novamente a hipótese. Internamente, por sua vez, cidades médias de largo alcance mostram melhores resultados que as de baixo alcance, o que reforça o potencial dos casos apontados no *cluster* 'd'. Por mais que, do ponto de vista histórico e empírico, há maior limitação nas cidades médias, a análise também evidenciou que essas podem manter OPs estáveis e com desenhos de maior qualidade. Adiante, será visto como isso se manifesta na dimensão dos investimentos.

5.2.2.4 A dimensão dos investimentos

Primeiramente, esta seção demanda uma breve recapitulação acerca da importância que o investimento carrega para a efetividade e a capacidade de impacto territorial de um OP, especialmente no contexto brasileiro, onde surgiu. Como o nome da inovação democrática deixa evidente, é o orçamento público que é alvo da disputa de poder entre os diferentes agentes-atores (cada qual com suas agendas), com o OP aumentando a transparência e a *accountability* de um elemento da gestão pública (e urbana) que era - e muitas vezes, ainda o é - opaco e controlado exclusivamente pelos burocratas (Fedozzi, 2002; Wampler, 2003; Souza, 2006; 2010a).

No Brasil e na América Latina, a aplicação do OP esteve associada, principalmente durante as décadas de 1990 e 2000, com a potencialidade de utilizar recursos públicos para direcionar investimentos às áreas urbanas mais necessitadas – majoritariamente, as periféricas – e, dessa maneira, promover a diminuição de desigualdades socioespaciais e a busca por justiça territorial (Cabannes, 2007; 2021; 2025; Silva, 2017; Wampler; Goldfrank, 2022; Porto; Rena, 2024). Porém, é mister que para transformar o espaço urbano, tanto nos campos do material quanto do simbólico – considerando o quanto estes estão conectados (Lefebvre, 1991; 2011) -, o aporte financeiro é necessário, especialmente na cidade capitalista. Não há como, seguindo a fundamentação teórica desse trabalho, modificar as relações de poder de um determinado território sem investimento público, neste caso. Por isso, a dimensão dos investimentos é tão central – e não deveria ser a única abordada pelo instrumento, incluindo, por exemplo a arrecadação (Cabannes; Lipietz, 2015; Azevedo *et al.*, 2022) – para o OP, estando dentre as métricas basilares para compreender o impacto desta inovação democrática (Souza, 2006; Marquetti, 2007; Cabannes, 2015; Cabannes; Lipietz, 2015; Allegretti; Copello, 2018).

Consequentemente, como explicitado na metodologia, esta é outra dimensão que recebeu peso 2.

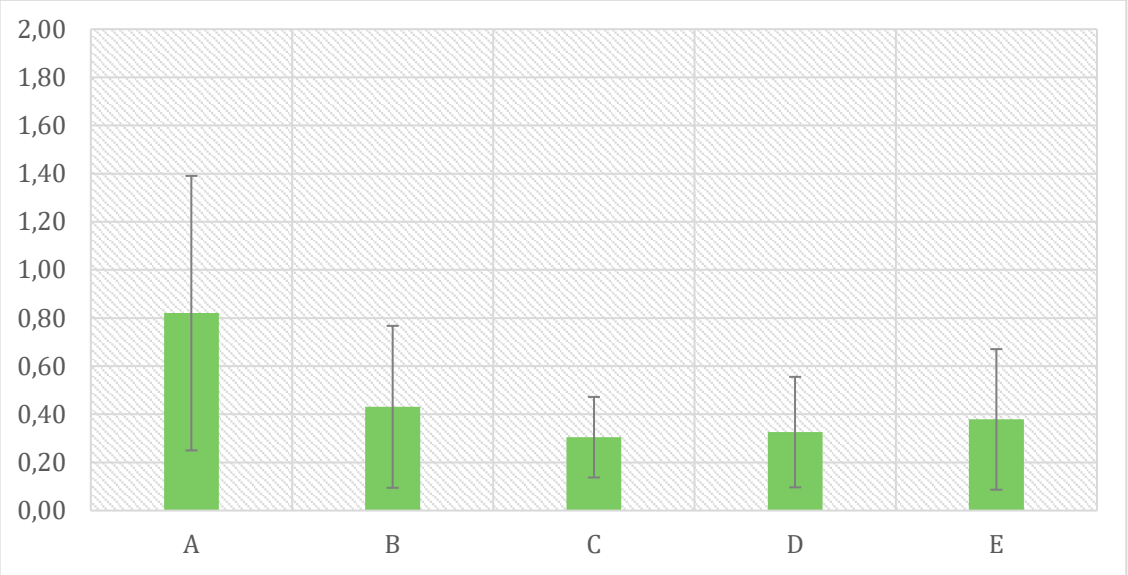
Novamente, a quantificação demanda algumas simplificações. Dado o volume de cidades a serem trabalhadas, não foi possível averiguar a fundo a diferença entre os valores direcionados ao OP e o que foi efetivamente aplicado[245], assim como a porcentagem de obras que foram finalizadas[246], dois dados relevantes associados ao investimento (Wampler, 2003; Marquetti; Campos; Pires, 2008; Cabannes; Lipietz, 2015; Xerez, 2015; Siqueira; Marzulo, 2021). Portanto, novamente, assumiu-se que mais valor (em R$) direcionado ao OP e a maior porcentagem do orçamento de investimentos significam mais impacto territorial.

Apesar da centralidade apontada até aqui, este dado foi o que, a partir da experiência do pesquisador, mais demandou esforço e investigação para sua consolidação, o que explica a amostra mais reduzida (N = 64). Além da problemática dos casos consultivos, em que não é possível fazer uma conexão direta entre o que é debatido nos encontros públicos e as obras ou serviços que são implementados (Souza, 2000a; 2006; 2010a; Allegretti, 2014; Ulibarri; Scott; Perez-Figueroa, 2019), muitas vezes há grande dificuldade de se acessar documentos financeiros no detalhe, mesmo em casos do qual o autor pode ter mais contato direto, como Araraquara/SP e Biguaçu/SC. No entanto, considera-se que o resultado obtido, em termos de coleta, foi suficiente para observar as tendências entre os *clusters*, objetivo desta parte da investigação. O resumo segue no Gráfico 11 e no Quadro 24, a seguir.

[245] O que ocorreu somente em casos específicos, quando havia discrepância entre o respondido pelo questionário e o analisado pela literatura científica, como em Porto Alegre (Siqueira; Marzulo, 2021) e Recife (Silva Santos, 2017).

[246] Um problema que fez o OP de Belo Horizonte ficar com as rodadas participativas suspensas por sete anos, e que foi identificado também em, por exemplo, Fortaleza (Guedes, 2022) e nos últimos anos de Porto Alegre (Nuñez, 2018; Siqueira; Marzulo, 2021).

Gráfico 11 - Média do IQIT de investimentos, distribuído por *cluster*



Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 24 - Resumo de estatística descritiva dos resultados do IQIT de investimentos, por *cluster*

Cluster	Média	Mediana	Desvio Padrão
A	0,82	0,65	0,57
B	0,43	0,38	0,34
C	0,30	0,31	0,17
D	0,33	0,33	0,23
E	0,38	0,27	0,29

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os resultados obtidos para esta dimensão apontam, novamente, para uma vantagem das metrópoles em relação aos outros *clusters* e, nesse caso, com uma diferença ainda mais significativa em comparação às análises anteriores. Na sequência, é possível observar um resultado maior do *cluster* 'b', portanto, as cidades de porte médio e grande aglomeradas às metrópoles, o que reforça o poder de investimento dos governos locais nestas manchas urbanas, em geral. No entanto, o resultado do *cluster* 'c' foi um tanto quanto inferior (apesar da pequena amostra, de somente cinco capitais), o que indica que o poderio econômico das metrópoles – e sua capacidade de arrecadação (Peres, 2020; Observatório das Metrópoles, 2024) – não são exclusivamente por sua posição na gestão pública, mas também pela hierarquia na rede urbana.

Em contrapartida, os resultados dos *clusters* 'd' e 'e', na parte mais baixa, possibilitam a compreensão de que apesar da menor dimensão demográfica e dos menores custos de manutenção da máquina pública e da infraestrutura associada com as cidades médias (Bellet, Llop, 2004; Melazzo, 2015), estas não têm o mesmo arcabouço de

recursos das cidades acima na hierarquia urbana, ou que seus governos tendem a ser menos radicais nas fatias de investimento direcionados ao OP. É possível que, em geral, pelas menores desigualdades socioespaciais encontradas nas cidades médias, que seus governantes vejam menos este instrumento como voltado a inversão de prioridades e, como consequência, para a justiça territorial. Acredita-se que deva haver uma combinação desses movimentos, e que o aspecto político, incluindo somente as adoções formais ou por estratégia política (Wampler, 2008; Romão, 2010), provavelmente carrega um grande peso nesse resultado. Mesmo que o *cluster* 'e' tenha pontuado um pouco melhor, sinalizando o potencial das cidades médias de baixo alcance, é um resultado aquém do obtido para *clusters* 'a' e 'b'.

Como apontado pela literatura especializada, os casos metropolitanos considerados de alto impacto tinham governos altamente comprometidos com a prática e movimentaram amplos recursos para combater desigualdades por via do OP[247] (Wampler, 2003; Marquetti; Campos; Pires, 2008; Souza, 2010a; Braga, 2012; Carlos, 2015). Não obstante, este auge se trata de um recorte espaço-temporal específico, e as mudanças que ocorreram no OP brasileiro, hoje mais limitados e com menor capacidade de impacto territorial (Bezerra, 2017; 2022; Peres, 2020; Fedozzi; Furtado; Rangel, 2021; Bezerra; Junqueira, 2022), também afetaram os casos metropolitanos. As maiores pontuações que estes obtiveram nesta dimensão (ver Quadro 25, na sequência) carregam sua história de OPs intensos, mas é algo que tem se mostrado mutável nas cidades brasileiras, ou por vezes efêmero, como as curtas experiências de Belém e Florianópolis. Para demonstrar essa transformação e uma decadência de investimento na janela temporal que a pesquisa cobre, a Figura 16 evidencia graficamente quatro casos metropolitanos a partir de recortes diferentes, de maneira comparada.

Quadro 25 - Municípios com valor mais alto do IQIT de investimentos

Município	**Cluster**	**IQIT**
Campinas/SP	A	1,86
Porto Alegre/RS	A	1,76
Vitória/ES	A	1,35
São Bernardo do Campo/SP	B	1,31
Belém/PA	A	1,03
Itabira/MG	E	0,97
Florianópolis/SC	A	0,86
Araraquara/SP	D	0,85

[247] O que não é o caso exclusivo das sedes metropolitanas, como mostram os exemplos de Ipatinga (Wampler, 2003) e Guarulhos (Cabannes, 2015), mas são, definitivamente, a maioria.

Hortolândia/SP	B	0,83
Serra/ES	B	0,77

Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura 16 - Transformação do investimento *per capita*[248] do OP de, respectivamente, Belém, Belo Horizonte, Campinas e Porto Alegre



Fonte: Elaborado pelo autor

Estes exemplos tratam de mostrar como a implementação de um processo de OP não é estanque e as mudanças podem ser diversas, muitas das vezes relacionadas às disputas de poder na cidade. De qualquer maneira, o fato de haver alterações – ou até a decadência – de determinados casos não modifica o impacto territorial já realizados por eles, o que se manifesta nos números. O *cluster* 'a', com seu desvio padrão elevado, sugere que os picos de maior radicalização em termos de investimento se deram nas metrópoles, algo manifestado no Quadro 25.

No entanto, os *cluster* 'e' e 'd' também apresentam significativo desvio padrão – com destaque para o primeiro -, o que sugere uma heterogeneidade interna, incluindo casos frágeis e intensos. Os exemplos de Itabira/MG e Araraquara/SP, que "invadem" um top 10 tomados por metrópoles e suas cidades aglomeradas, aponta para o potencial das cidades médias. São também casos que têm mantido elevado investimento, mesmo nas gestões mais recentes (ciclos de 2020 e 2024), em contraposição ao movimento brasileiro

[248] Mantendo o padrão do trabalho, tratam-se de valores reais, ajustados à inflação para março de 2024.

(Fedozzi; Ramos, Gonçalves, 2020; Fedozzi; Furtado; Rangel, 2021). Em um contexto favorável do ponto de vista político e institucional, não há impeditivo técnico para as cidades médias de concederem fatias largas de seu orçamento de investimentos ao OP – o que seria um valor adequado varia conforme a tipologia, conforme Marquetti (2007) e Cabannes e Lipietz (2015), por exemplo – e causarem grande impacto, especialmente relativo. A maior dificuldade em termos de arrecadação e disponibilidade de recursos nestas entidades é algo que se manifesta nos dados discutidos até aqui, mas existem soluções possíveis. O relato de A4, que acompanha de perto as obras e projetos financiados pelo OP em Araraquara, reforça a importância de um contexto político-institucional favorável

> Sem orçamento participativo não tem obra. Não importa se ela fica primeiro, segunda ou terceira. Lógico, a prioridade é a primeira. Como eu disse, se chegar uma emenda para a segunda, vai fazer a segunda. Se sobrou verba para a terceira, vai fazer a terceira. Então é plantada a semente dentro do OP. E não só lá como a grande Araraquara, ela mudou muito. Você falou de OP, falando em OP, ela mudou muito. Em 2017... ela vem com o Edinho [Silva, prefeito] até 2008. Aí você vê que teve uma desestruturada no orçamento participativo. A gente acompanhava a vida da cidade, né? Aí ele retoma a prefeitura. Quando ele retoma a prefeitura, a força do orçamento participativo é outra. Por quê? Ele está aqui, daqui a pouco e está lá buscando dinheiro para fazer a obra do OP. OP para ele é lei, é lei em Araraquara. Ele acredita que muda, e eu também acredito que muda. (...) Existem investimentos da prefeitura e existe o que vem da Caixa Econômica Federal, e emendas parlamentares. Fundos perdidos. Ele busca tudo onde ele tem direito de buscar. Que nem ele falou "não quero saber de onde vem, eu quero pra minha cidade". Ele faz a boa política. Ele não briga nem com o X e nem com o Y. Ele vai lá e fala "eu preciso". Isso aconteceu muito nesses anos em Araraquara. (...) Então esses investimentos não importam de onde vem. Ele vai buscar. (Entrevistado A4)

Portanto, os resultados não podem ser unicamente associados à situação geográfica, apesar de as diferenças serem grandes o suficiente (especialmente do *cluster* ‘a’ para os demais) para se acreditar que elas não têm influência. Ademais, cabe observar também se há algum padrão espacial associado com os resultados dessa dimensão, o que pode ser explorado no Mapa 20, que combina representações cartográficas com as pontuações do IQIT de investimentos.

Distribuição espacial do IQIT investimentos nos casos coletados

Sistema de Referência de Coordenadas
SIRGAS 2000 Elíptico (EPSG 4674)

Escala numérica -
1:14.550.000 (Mapa A)
1:5.150.000 (Mapa B)
1:8.500.000 (Mapa C)

Fonte dos dados:
Limites territoriais -
IBGE (2020; 2021)
Orçamentos participativos - elaborado pelo autor

Legenda

IQIT Investimentos

- 0,01 - 0,27
- 0,27 - 0,54
- 0,54 - 0,8
- 0,8 - 1,07
- 1,07 - 1,33
- 1,33 - 1,6
- 1,6 - 1,86
- Aglomerações urbanas
- Regiões Intermediárias
- Unidades da Federação

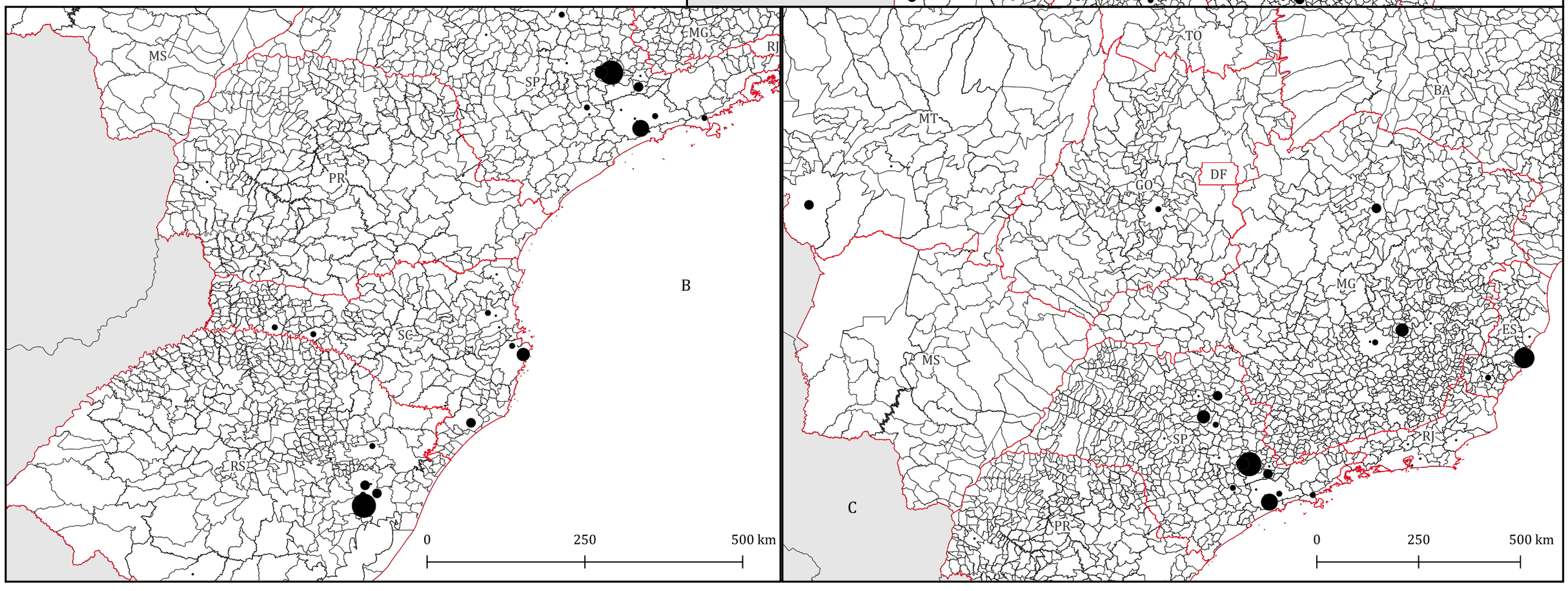
FRAG URB – Fragmentação Socioespacial e Urbanização Brasileira

FAPESP

Projeto temático 2018/07701

unesp

GASPERR – Grupo de Pesquisa Produção do Espaço e Redefinições Regionais



A partir dos mapas anteriores, podem-se observar dois padrões espaciais evidentes. Primeiramente, a diferença entre os valores obtidos em metrópoles (e municípios aglomerados) e as cidades médias, o que fica mais claro a partir dos exemplos vistos principalmente em Santa Catarina, São Paulo e Minas Gerais, mesmo com alguns casos relevantes. O segundo, que há também uma discrepância interna às cidades representantes do *cluster* 'a', com as metrópoles nordestinas tendo resultados mais limitados que as do sudeste e sul. Isso sugere uma combinação de fatores, que pode ir de elementos normativos associados à governos mais radicais de casos como Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo e Vitória (Wampler, 2003; Marquetti; Campos; Pires, 2008; Carlos, 2015), até as limitações de investimento e capacidade de implementação das obras por parte de metrópoles nordestinas, o que foi observado em Fortaleza (Moreira, 2015), Recife (Wampler, 2003; Silva Santos, 2017) e Salvador (Reiter, 2007), por exemplo.

Por fim, um elemento que deve ser considerado é se até que ponto, no caso das cidades médias, o que tem ocorrido é uma questão de vontade política, algo muito relevante no caso brasileiro (Bezerra, 2022; Shum, 2024), ou se há um impacto significativo do que Wampler e Goldfrank (2022) chamam de uma "armadilha da capacidade do Estado", algo diretamente associado aos investimentos. Os autores descrevem esse fenômeno como

> Os governos subnacionais têm capacidade suficiente para implementar projetos de tamanho pequeno e médio. (...) No Brasil, a criação do OP e sua disseminação se deram em municípios em que os governos locais podiam implementar esses tipos de projetos; governos podiam então demonstrar aos participantes que eles podiam seguir com seus compromissos com os programas de OP. No entanto, assim que os programas de OP se tornaram bem-sucedidos, houve um aumento no número de participantes assim como a demanda e o custo dos projetos propostos, ao mesmo tempo que o custo de manutenção das infraestruturas recém construídas continuaram a aumentar. Aqui está a armadilha: os governos não tinham a arrecadação e o pessoal para implementar um maior número de projetos ou dramaticamente aumentar o valor do que poderia ser atingido. (...) Portanto, muitas cidades com OP tinham um inventário de projetos que nunca foram financiados ou implementados, frustrando cidadãos e os fazendo perder interesse participação apoiada pelo governo e perder confiança em representantes dos municípios. A armadilha da capacidade do Estado ajuda a explicar por que muitos governos municipais desistiram de seu suporte prévio à programas de OP em nível municipal. (Wampler; Goldfrank, 2022, p. 114)

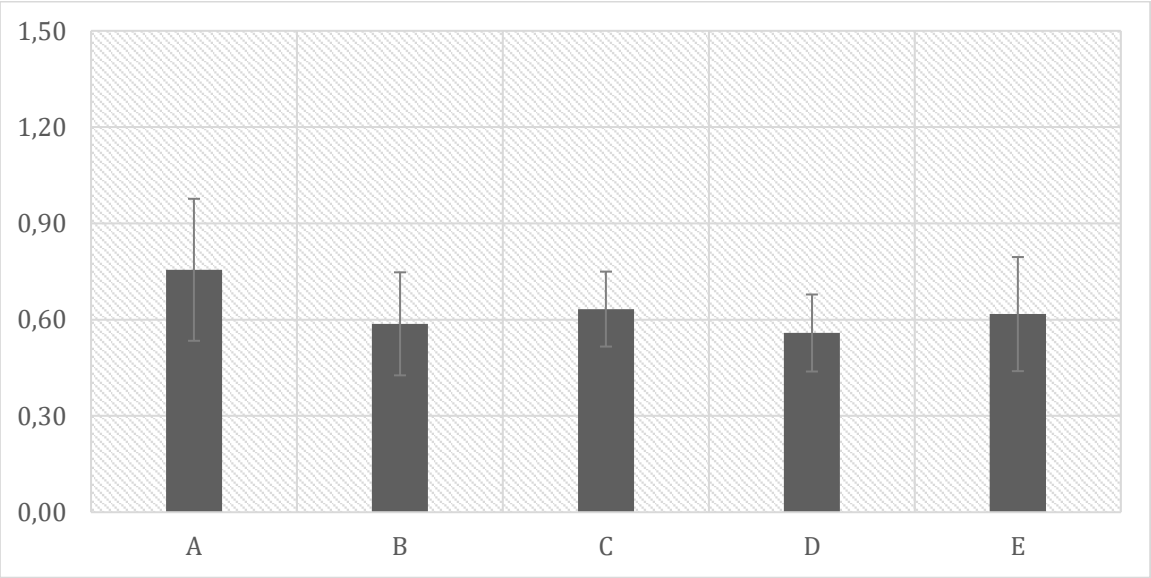
A possibilidade de não atingir as expectativas dos cidadãos ou a simples dificuldade de cumprir com a lista de projetos pode ter sido um limitante às cidades médias, as impedindo de sequer investir grandes fatias do orçamento ao OP. Isso não deveria ser visto

como uma barreira, mas é uma possibilidade real. De qualquer maneira, os resultados apontam para investimentos mais elevados nas metrópoles, o que é contrário a hipótese, em termos externos. Internamente, o *cluster* 'e' atingiu índices mais elevados que o 'd', apesar da pouca diferença, indicando que a situação geográfica não tem influência significativa para o impacto territorial do instrumento nas cidades brasileiras, ao menos em seus nós intermediários.

5.2.2.5 Os valores finais do IQIT

De modo a finalizar a análise em torno dos resultados obtidos com o índice, se faz necessário um resumo, colocados de maneira conjunta de forma a atingir um IQIT específico para cada um dos casos coletados. Dada as exigências de coerência metodológica associadas ao desenho da pesquisa, tal amostra se tornou a mais reduzida, com 58 casos. Como ressaltado ao longo da metodologia, apesar de não ser um valor muito alto, é estatisticamente válido, apesar da margem de erro de 10%. Os resultados obtidos, que sumarizam o obtido dentre as quatro dimensões anteriores, seguem no Gráfico 12 e no Quadro 26, abaixo.

Gráfico 12 - Média do IQIT total, distribuído por *cluster*



Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 26 - Resumo de estatística descritiva dos resultados do IQIT total, por *cluster*

Cluster	Média	Mediana	Desvio Padrão
A	0,76	0,74	0,22
B	0,59	0,59	0,16
C	0,63	0,69	0,12
D	0,56	0,56	0,12
E	0,62	0,62	0,18

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os resultados resumidos acima sugerem, portanto, combinando com o observado ao longo das dimensões anteriores, que as metrópoles são as cidades com maior capacidade de impacto territorial por via do OP, a partir da experiência brasileira. É possível compreender que a quantidade de estudos em tais cidades – algo debatido anteriormente – não reflete uma desproporcionalidade por questões demográficas e de onde estão as principais instituições de ensino e pesquisa do país, mas também porque é nelas que ocorrem a maioria dos programas de maior relevância.

Esse resultado final, no entanto, não coloca os OPs em cidades médias (ou de porte médio em metrópoles) na berlinda. Além do *cluster* 'a', que tem um valor significativamente mais alto – também o maior desvio padrão, o que indica a predominância de casos intensos, mas mais heterogeneidade, com casos limitados – os demais *clusters* estão separados por somente 0,07 pontos, o que demonstra uma significativa homogeneidade entre os casos. Há, portanto duas interpretações. Primeiramente a de que, realmente, a maioria dos OPs implementados em cidades brasileiras tem impacto mediano, em que os desenhos de democracia radical ou alta justiça territorial sendo mais a exceção do que a regra (Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020; Fedozzi; Furtado; Rangel, 2021; Wampler; Goldfrank, 2022). Apesar da inspiração que experiências brasileiras serviram ao mundo (Smith, 2009; Sintomer *et al.*, 2012; Baiocchi; Ganuza, 2014; Cabannes, 2021), é mais comum que estas não sejam caracterizadas por um grande impacto territorial. O segundo é que, com exceção das metrópoles, a posição da rede urbana não tenha tanto peso nos resultados, ao passo que a diferença entre os *clusters* no resultado final é muito reduzida, mesmo que mais variação tenha sido vista ao longo das dimensões discriminadas.

Portanto, fatores político-institucionais devem ter maior relevância, como a vontade política (Lüchmann, 2002; 2003, Rodrigues, 2016; Faria; Karam; Santos, 2017), as interações e pressões que ocorrem por conta da estratégia de partidos para a

implementação (Romão, 2010; Bezerra, 2017; Wampler; McNulty; Touchton, 2021) e o próprio desenho institucional em si (Wampler, 2003; Mattei; Santolamazza; Grandis, 2022). Vale ressaltar que todos esses elementos não estão descolados do território e se manifestam de maneira diferente em cada cidade, visto que as políticas públicas espaciais e os instrumentos de gestão urbana são produtos e produtores do espaço urbano (Lefebvre, 1991; Peck, 2011a; Gomes; Silva, 2017). Em termos de distribuição geográfica, pode-se observar no Mapa 21, a seguir, como ficaram os valores a partir da representação cartográfica do IQIT total.

Distribuição espacial do IQIT total nos casos coletados

Sistema de Referência de Coordenadas
SIRGAS 2000 Elíptico (EPSG 4674)

Escala numérica -
1:14.550.000 (Mapa A)
1:5.150.000 (Mapa B)
1:8.500.000 (Mapa C)

Fonte dos dados:
Limites territoriais -
IBGE (2020; 2021)
Orçamentos participativos - elaborado pelo autor

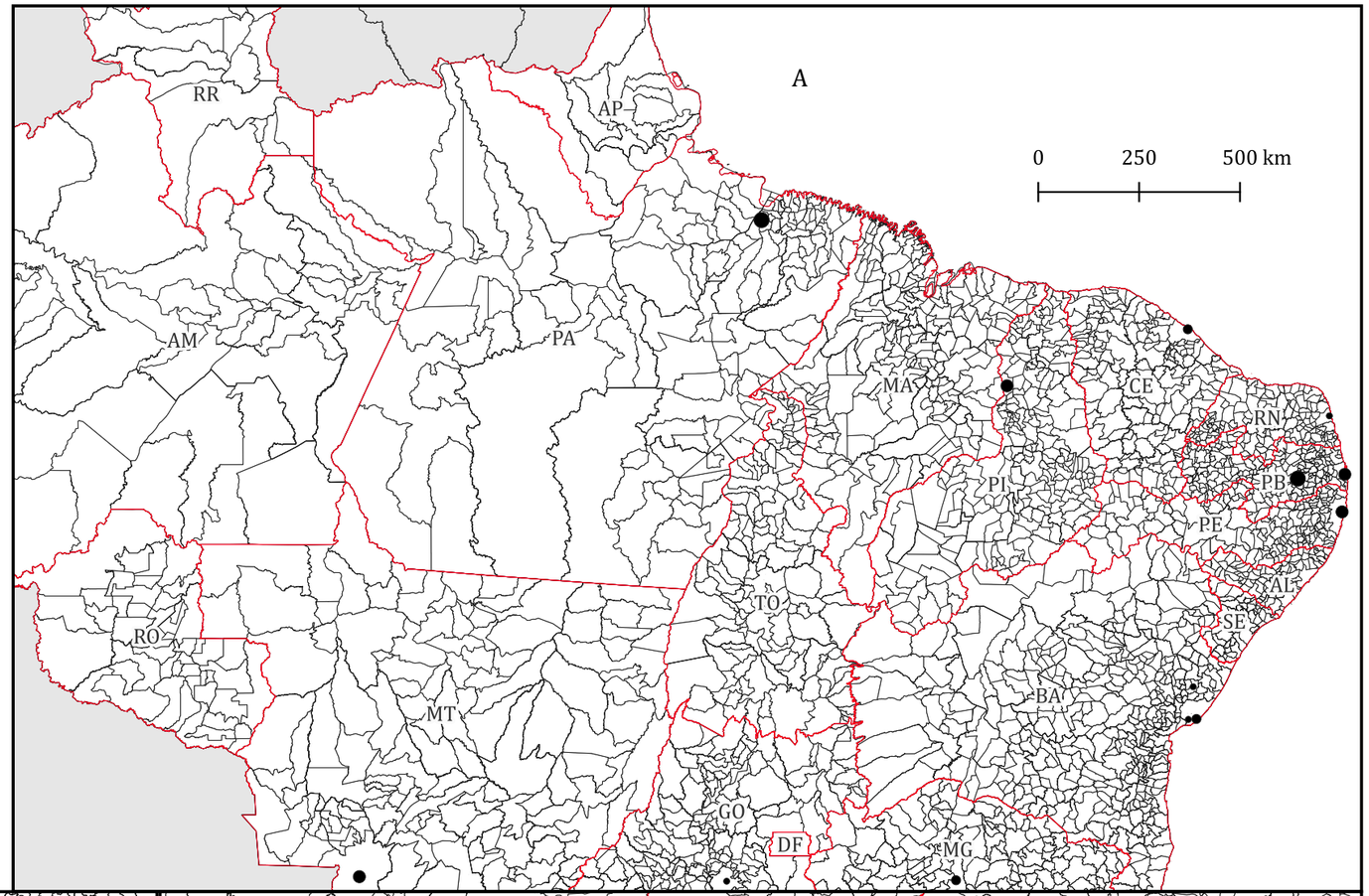
Legenda

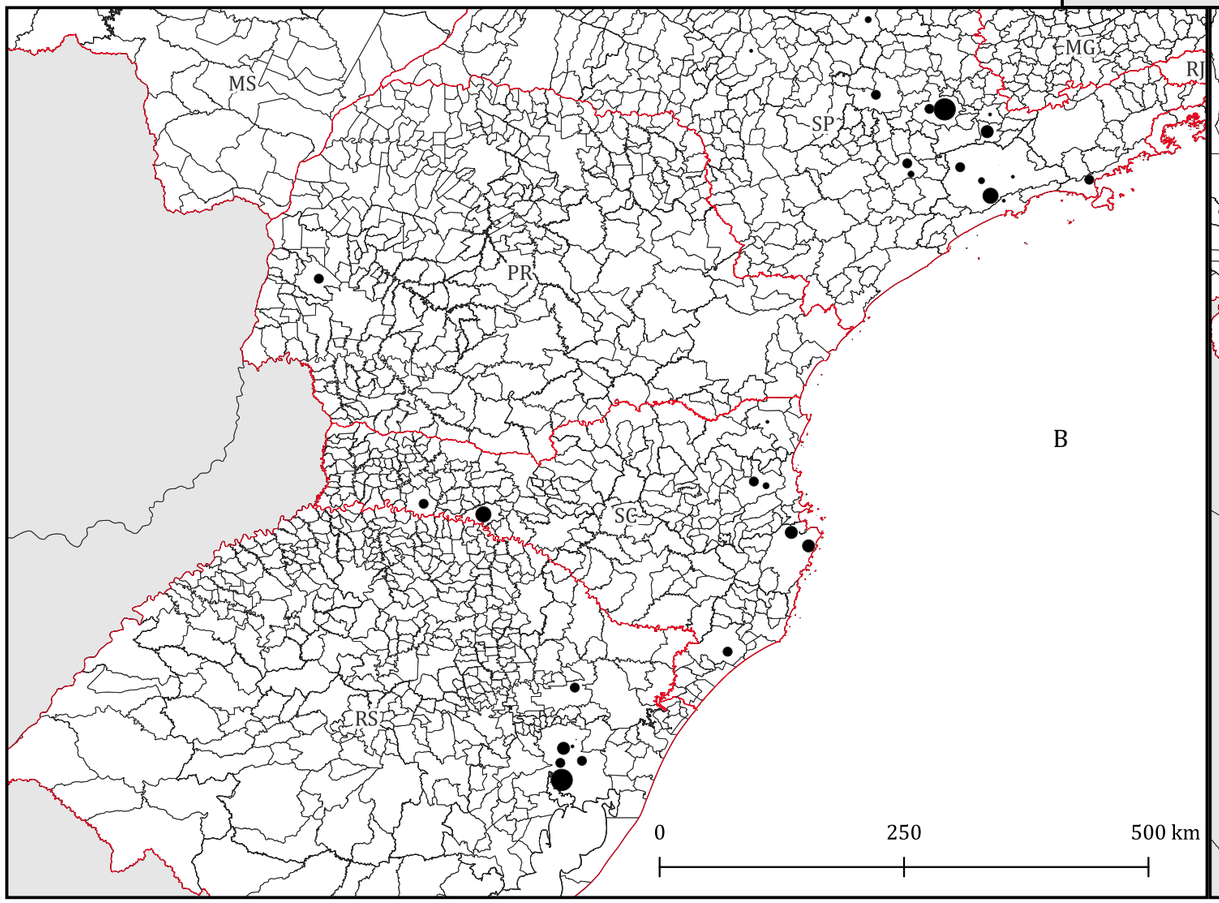
IQIT Total

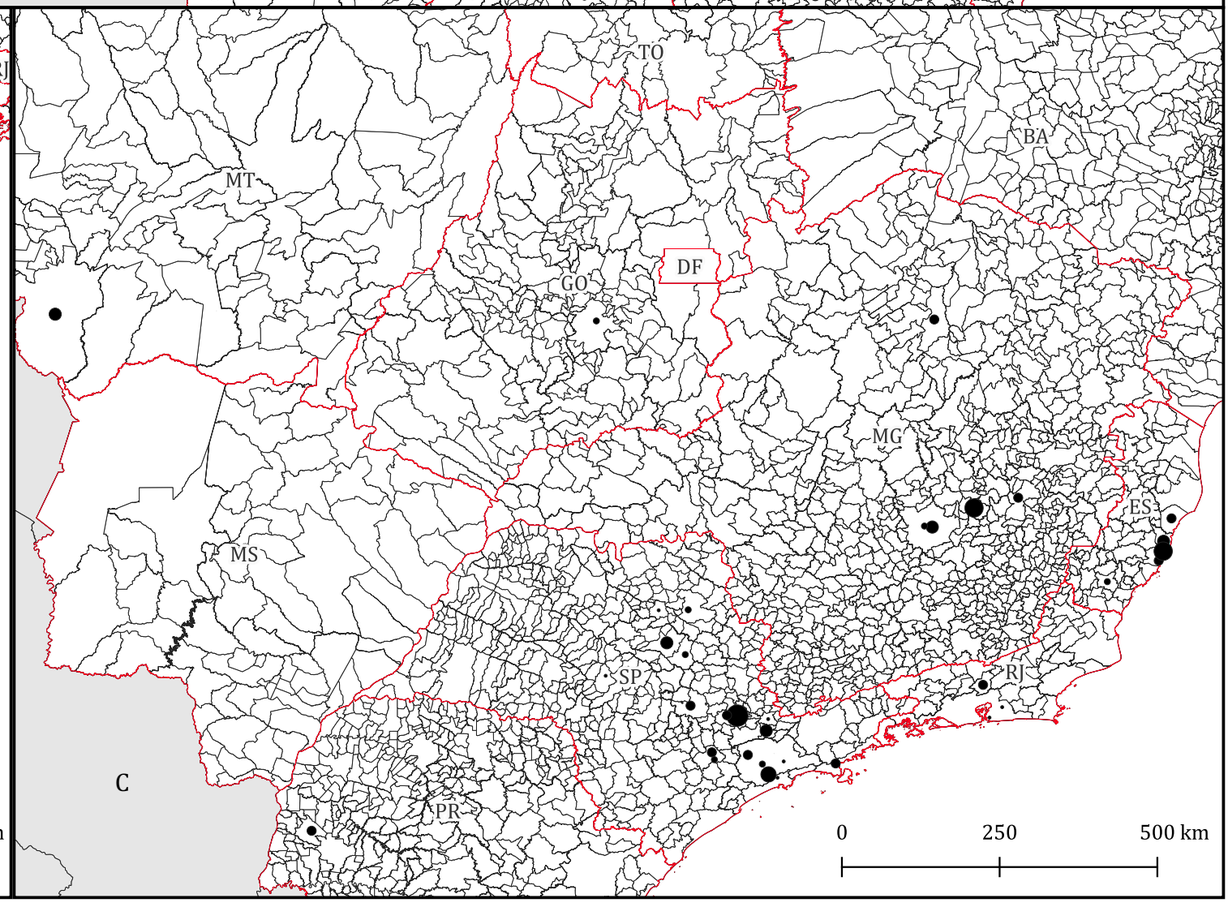
- 0,32 - 0,44
- 0,44 - 0,55
- 0,55 - 0,67
- 0,67 - 0,79
- 0,79 - 0,91
- 0,91 - 1,02
- 1,02 - 1,14

Aglomerações urbanas
Regiões Intermediárias
Unidades da Federação









Projeto temático 2018/07701

Por fim, a partir da análise dos mapas e da estatística descritiva, é seguro proferir duas afirmações: primeiro que, de uma perspectiva espacial e histórica, o impacto territorial dos orçamentos participativos tem ocorrido de maneira mais intensa nas metrópoles e, de maneira agregada, em seus municípios de porte médio e grande aglomerados. Por segundo, e até em contraposição, que diversos resultados e casos dentre as cidades médias (nos *clusters* 'd' e 'e') sugerem, quantitativamente, que é possível modificar as relações de poder neste nível da rede urbana por via de instrumentos participativos como o OP. Esse fenômeno tem sido menos frequente e mais limitado, mas observar o papel das cidades médias passa por entender as suas potencialidades e quais caminhos podem ser percorridos para que estas se equiparem – ou até superem – neste sentido, entidades mais elevadas na hierarquia urbana.

Há, portanto, a necessidade de debater, ainda que brevemente, como os resultados obtidos até aqui se relacionam com a hipótese, quais as nuances da metodologia empregada e o que se pode aprofundar em relação ao impacto territorial dos orçamentos participativos em cidades médias.

5.3 Debatendo a hipótese, o IQIT e as conclusões sobre o OP nas cidades médias brasileiras

O objetivo deste capítulo foi realizar uma análise quantitativa do impacto territorial dos orçamentos participativos nas cidades médias, a partir de dois prismas de análises: *externamente*, das cidades médias para com outros níveis da hierarquia urbana – nomeadamente as metrópoles, seus municípios de médio e grande porte aglomerados, e as capitais não metropolitanas -, e *internamente*, entre as próprias cidades médias. A ideia foi identificar se havia qualquer padrão na qualidade e nos resultados dos OPs implementados em municípios do Brasil a partir de sua situação geográfica, e se outros elementos poderiam ter mais influência, como socioeconômicos e espaciais.

A origem dessa busca e dos debates realizados ao longo desta parte do trabalho advém da hipótese que fundamenta a tese: a de que as cidades médias têm mais potencial para realização de OPs com maior impacto, por conta de elementos associados aos seus espaços urbanos – de menor dimensão e complexidade do que as metrópoles brasileiras – e sua gestão urbana, além de maior capacidade administrativa e financeira para implementar uma robusta inovação democrática em comparação à estratos mais baixos da rede, o que, nesse caso, seriam as cidades médias de baixo alcance. Essa suposição de

pesquisa surgiu a partir da constatação e dos argumentos de diversos pesquisadores acerca das particularidades e do potencial das cidades médias – no Brasil e no exterior – no que tange elementos do planejamento, da política urbana e de sua qualidade de vida (Bellet; Llop, 2004; Silva, 2013; Scherer; Amaral, 2020; Rodríguez-Pose; Griffiths, 2021).

Ademais, a literatura científica argumenta que estas cidades também são alvos de vetores da urbanização contemporânea e da reestruturação do espaço urbano (Sposito, 2006; Sposito; Góes, 2013; Catelan, 2015; Melazzo, 2015), o que torna relevante compreender como nelas tem se manifestado uma das mais importantes ferramentas participativas de gestão urbana já aplicadas no país. Portanto, acredita-se que pode haver interesse de acadêmicos, ativistas e dos agentes-atores envolvidos com o desenho de políticas públicas espaciais, acerca de tais impactos.

Os resultados quantitativos e sua análise apontam para uma *refutação quase completa* da hipótese, mas com algumas ressalvas que devem ser feitas. Primeiramente, tratando desta relação com a hipótese, não só o resultado final – combinando todas as dimensões – é fundamental para compreender por que esta não foi confirmada, mas também à medida que as dimensões foram destrinchadas e discutidas. Como o leitor pode notar ao longo deste capítulo, as amostras variaram ao longo das diferentes partes do IQIT, o que fundamentou uma setorização da análise. Dentre elas, o *cluster* 'a', que representa as metrópoles, se destacou em comparação com os *clusters* 'd' e 'e' (cidades médias de largo e baixo alcance) em quase todos, com exceção dos índices de participação (em que o *cluster* 'e' teve ampla vantagem, algo que não foi visto para o 'd'). Mesmo quando não estava isolado na liderança, o *cluster* 'a' a dividiu com seus municípios aglomerados (*cluster* 'b', na dimensão fiscal), ou com as capitais estaduais (*cluster* 'c', na dimensão institucional), indicando uma constância nos resultados e uma confirmação de que os programas de OP implementados nas metrópoles causam, historicamente, mais impacto territorial. Isso se alinha com resultados obtidos por estudos de caso de outros pesquisadores, que sugeriam uma predominância de casos impactantes em regiões metropolitanas no Brasil (Wampler, 2003; Souza, 2006; Marquetti; Campos; Pires, 2008; Observatório das Metrópoles, 2024) e no exterior (Cabannes, 2018; 2020; Hong; Cho, 2018; Wampler; McNulty; Touchton, 2021; Brahimllari, 2022).

Outra face da hipótese que não foi confirmada foi a vantagem das cidades médias de largo alcance em comparação com as de menor alcance, ou sejam, em patamar inferior da rede urbana. O *cluster* 'e' apresentou resultados melhores em três das quatro

dimensões (com exceção da institucional) e no índice final. Por mais que as maiores discrepâncias tenham ocorrido em casos com um pequeno campo amostral (participação e investimentos), tal conjunto de resultados sugere que, na verdade, a diferença é pouco relevante nesta situação geográfica – as cidades médias, como um grupo heterogêneo – e que fatores político-institucionais devem conter mais peso do que a posição hierárquica dentre os centros urbanos. Porém, no caso do *cluster* 'a', as suposições desta investigação se sustentam. Ser uma metrópole *tem sido* um fator relevante para que, provavelmente, haja maior impacto territorial por via do OP. Por mais que estas sejam um caldeirão de interesses e de relações de poder, com as mais intensas dinâmicas associadas à privatização do espaço e a produção de desigualdades socioespaciais (Souza, 2006; 2010a; Pacione, 2009; Maricato, 2015; Santos, 2017), é também nelas que há maior capacidade administrativa, recursos, mobilização popular e propostas radicais em busca da justiça territorial.

Porém, como ressaltado anteriormente, algumas ressalvas devem ser levantadas, e aqui são listadas as três principais. Primeiro, que os resultados apontam para um potencial significativo das cidades médias, e que suas limitações observadas até o momento não são vistas em todos os casos e devem ser influenciadas por elementos diversos, como o papel das elites locais no controle da gestão e do planejamento urbano e da concentração do poder fundiário (Sposito, Góes, 2013), terem sido potencialmente mais afetadas pela recente onda neoconservadora (Lüchmann; Romão; Borba, 2018), o temor causado pela armadilha da capacidade do Estado (Wampler; Goldfrank, 2022) e as amarras fiscais que caracterizam os últimos 10 anos (Bezerra, 2017; Peres, 2020; Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2021). Como observado ao longo dos resultados, não só a pontuação geral dos *clusters* 'd' e 'e' competiu com os outros em algumas dimensões (como na fiscal e na participação), mas cidades médias figuraram entre os maiores índices com frequência, indicando que é possível desenhar e aplicar OPs com alto impacto territorial neste nível da rede urbana. Por isso, acredita-se que essa observação, acompanhada pelo conhecimento acerca do alcance da influência dessas cidades (IBGE, 2008, 2020; Sposito; Catelan, 2014; Scherer; Amaral, 2020), deve servir como fundamento para políticas públicas espaciais e urbanas voltadas ao OP da parte do governo federal. Esta proposição será mais bem explorada nas conclusões.

A segunda questão é perceber que existem padrões espaciais evidentes, ainda que eles não se manifestem igualmente dentre as dimensões do IQIT. Além do que engloba a

rede urbana em si, algumas dinâmicas regionais são claras e influenciam o impacto territorial dos processos implementados nos governos locais. Os quatro *hubs* de adoção listados (metrópole de Porto Alegre e norte do Rio Grande do Sul; macrometrópole paulista; sudeste de Minas Gerais; e Espírito Santo) também apresentaram resultados significativos e indicam que OPs aplicados nestas regiões têm maior potencial de atingir resultados relevantes no território. Deve haver, nesse caso, uma relação dialética: OPs fortes formam as ponta de lança dos *hubs* – Porto Alegre, Caxias do Sul, Campinas, Guarulhos, Belo Horizonte, Ipatinga, Vila Velha, Vitória etc. – e acabam incentivando, por proximidade das políticas públicas, que outros casos surjam e fortaleçam ainda mais o grupo de experiências regional. Em contrapartida, foram percebidos também padrões espaciais em que os casos são limitados ou frágeis, destacando-se a quase totalidade de Norte e Centro-Oeste do país, e a grande maioria das cidades médias nordestinas. Novamente, políticas públicas espaciais de caráter federal, na linha de uma institucionalização, poderiam ter um efeito positivo para contrapor esta tendência histórica.

A última ressalva diz respeito às limitações do próprio IQIT, que já foram explorados em momento anteriores, como nos subcapítulos 4.2 e 5.1. Primeiro, a dificuldade em obter os dados – especialmente os associados à participação e ao investimento – o que gerou uma amostra não homogênea. Não só não foi possível explorar o universo dos OPs brasileiros, como houve um desequilíbrio significativo entre as dimensões do índice, o que levou a somente 58 casos com o valor "completo". Como já discutido, a origem do problema está na ausência de um banco de dados centralizado sobre o instrumento no país, como ocorre em países como Portugal (Bogo; Falanga, 2023), Peru (Abbott; McKiernan; McNulty, 2023) e Coreia do Sul (Park; Yoon; Cho, 2022). Naturalmente, uma amostra maior poderia ter trazido resultados diferentes, mas os esforços de coleta levaram a este resultado. Em adição, o próprio índice pode causar algumas distorções, como valorizar exageradamente casos que tiveram poucas edições intensas (principalmente nos índices de participação e investimento) ou homogeneizar períodos históricos diferentes, já que os primeiros 15 anos de OP são muito diferentes dos últimos 20 (Lüchmann; Romão; Borba, 2018; Fedozzi; Furtado; Rangel, 2021; Wampler; Goldfrank, 2022). A opção por conceder peso 2 às dimensões institucionais e de investimentos, apesar de bem fundamentada, pode ter favorecido desproporcionalmente casos fortes nelas, como Campinas e Porto Alegre (as duas maiores pontuações gerais).

De qualquer maneira, como discutido ao longo do trabalho, analisar o impacto de um processo participativo como o OP e seu potencial para atingir os princípios da justiça territorial demanda uma investigação qualitativa, que se aprofunda em alguns poucos casos. Isso foi realizado em quatro cidades médias e/ou de porte médio, e os resultados desse bloco da pesquisa seguem no próximo capítulo.

6. Uma análise qualitativa do impacto territorial: O papel da justiça territorial via OP a partir de quatro estudos de caso

6.1 Uma breve apresentação da análise

Este capítulo se refere a uma análise de cunho qualiquantitativo, e advém da necessidade, encontrada pelo autor durante a elaboração da pesquisa científica, de mergulhar em alguns OPs realizados em cidades médias para compreender, sob outra perspectiva, como o conceito – partindo da delimitação realizada aqui – do impacto territorial pode se manifestar por via do instrumento. Ademais, investigar as possibilidades e potencialidades da justiça territorial era algo que não poderia ser coberto pela pesquisa quantitativa (Soja, 2009; 2010; Carlos; Alves; Pádua, 2017) realizada até aqui.

Ao longo da descrição e do emprego da metodologia, foi explicitado ao leitor quais os aspectos de cada caso que serão avaliados, como estes serão avaliados e quais os programas de OP que foram selecionados para realizar a comparação, estratégia científica corroborada nos estudos urbanos (Flyvbjerg, 2006; Sposito, 2016), de políticas públicas (Snyder, 2001; Pires, 2011; McCann; Ward, 2011) e, mais especificamente, no orçamento participativo (Wampler, 2003; Marquetti; Campos; Pires, 2008; Cabannes, 2015; Cabannes; Lipietz, 2017; Lehtonen, 2021; Schmäing, 2023; Porto; Rena, 2024). Portanto, não há necessidade de maior aprofundamento sobre estes temas, mas cabe uma breve introdução da estrutura do texto que segue.

Para avaliar qualitativamente o impacto territorial, cinco aspectos foram considerados como de relevância mister para tal, que resumidamente são: a) investimento; b) grau do poder decisório; c) participação popular; d) tipos de projetos e distribuição territorial; e e) integração com outras ferramentas e planejamento urbano. Cada um desses elementos será avaliado de acordo com a escala qualitativa do impacto territorial (rever Figura 12), indo de “inexistente” a “muito alto”. A combinação dos diferentes critérios facilitará uma avaliação geral do impacto de cada caso ao final e as conclusões acerca da presença (ou potencial) da justiça territorial.

No entanto, o texto que segue não se orienta a partir dos dados para realizar a análise, algo que norteou o capítulo anterior. Optou-se por realizar a discussão a partir de

uma divisão em três grandes temas que são centrais para compreender o sucesso e o impacto de OPs, dos quais o desenho institucional (Wampler, 2003; Mattei; Santalomazza; Grandis, 2022; Gherghina; Tap; Soare, 2022; Wampler; Goldfrank, 2022), a quantidade e qualidade da participação (Lüchmann, 2002; 2003; Souza, 2006; 2010a), e o volume de investimentos e sua distribuição territorial (Souza, 2006; Pires, 2011; Cabannes, 2015; 2021; Cabannes; Lipietz, 2015; Wetoszka, 2020; 2022b; Ahn *et al.*, 2023). Ademais, as cidades serão analisadas em conjunto, sem uma divisão clara na leitura, de maneira a facilitar as comparações e as impressões sobre os processos estudados, as relações de poder que os envolvem e as interações com o espaço urbano. Porém, faz-se necessário um breve panorama comparativo entre os quatro estudos de caso – introduzidos já na metodologia – de maneira a se compreender o contexto socioespacial e institucional associado ao OP. Esse resumo está disponível no Quadro 27, a seguir.

Quadro 27 - Panorama comparativo dos quatro estudos de caso

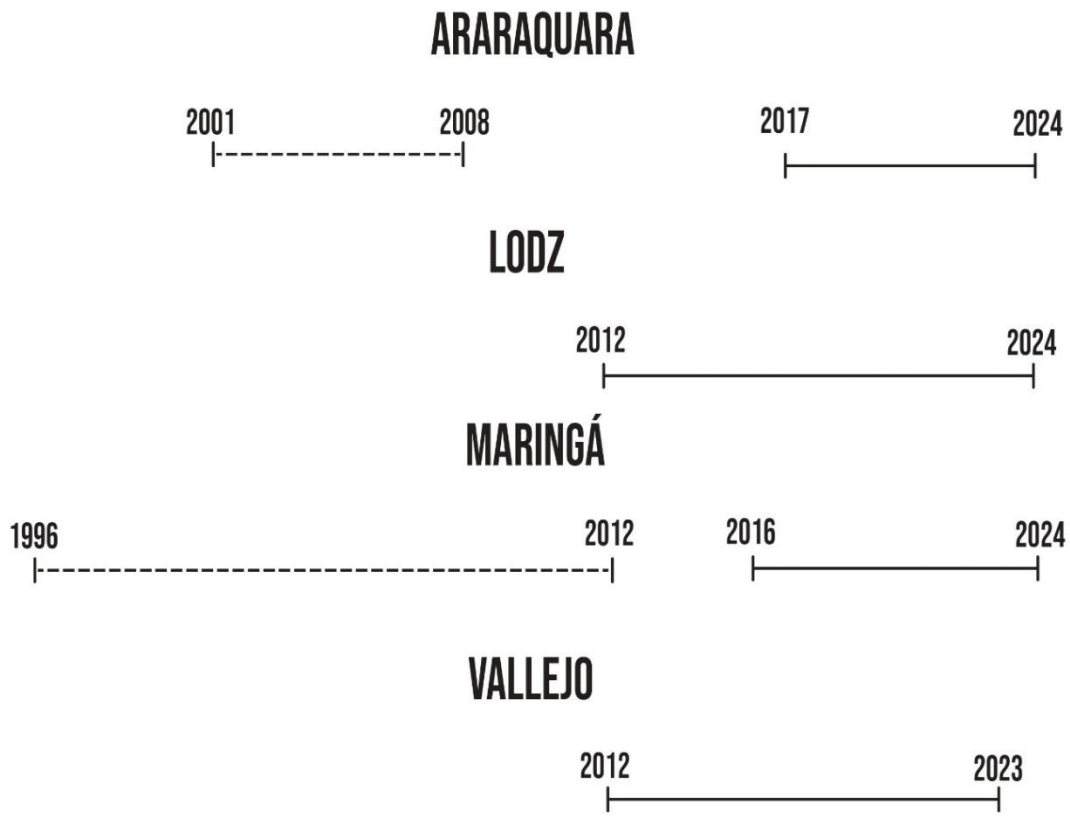
Cidade | Item	**Pop.**	**Variação pop. 10 anos**	**IDH**	**Posição rede urbana**	**PIB *per capita***	**Desenho OP**	**Principais figuras**
Araraquara	250.304 (2022)	+ 19,96%	0,815 (Muito Alto)*	Cidade média, 2C (REGIC 2018)	R$ 9.448,08 (2020)	Decisório, principalmente presencial	Edinho Silva (prefeito) e PT
Łódź	670.642 (2021)	- 8,00%	0,874 (Muito Alto)**	Cidade média de grande porte	€ 15.308,18 (2020)****	Decisório, principalmente digital	Hannah Zdawnoska (prefeita) e ONGs
Maringá	454.146 (2022)	+ 27,18%	0,808 (Muito Alto)*	Cidade média, 2B (REGIC 2018)	R$ 9.582,52 (2020)	Consultivo, híbrido	IPPLAM
Vallejo	126.090 (2020)	+ 8,80%	n/a***	Cidade de porte médio em região metropolitana	US$ 73.276 (2021)****	Decisório, híbrido	Câmara vereadores e PBP

Fonte: IBGE (2011, 2020, 2023a); PNUD (2013); USCB (2020); FRED (2023); Eurostat (2024); Statistical Office in Lodz (2025). Elaborado pelo autor.
*Dados de 2013, relativos a censo 2010; **Dado de 2020 para o *voivodship*; ***Não há dado de IDH local nos EUA; ****Dado para a região metropolitana.

Outra questão a ser considerada é o recorte temporal tratado nos casos, que não é totalmente uniforme – nem nos dados trabalhados e no tempo que estes cobrem – por conta de aspectos debatidos ao longo da seção 5.1. De maneira a elucidar quais os períodos cobertos em cada espaço estudado, foi elaborada a Figura 17, disponível na sequência. As linhas contínuas indicam os recortes em que foi possível fazer a coleta de dados e análise como desenhadas para a pesquisa, enquanto as pontilhadas – presentes

nos dois casos brasileiros – tratam de períodos em que houve OP e que foram citados ao longo da discussão e nas entrevistas, mas que não foram plenamente inseridos na análise, por conta de limitações já abordadas anteriormente.

Figura 17 - Linhas do tempo demonstrando o recorte dos estudos de caso



Fonte: Elaborado pelo autor.

Ademais, dados quantitativos e espaciais foram trabalhados em conjunto das entrevistas, utilizando-se de excertos, em certas ocasiões corroborando uma informação trazida, em outros momentos evidenciando discrepâncias ou incoerências. Por vezes, alguns dos trechos são relativamente longos, mas isso é resultado de se considerar os contextos e a relevância do que é tratado (Góes *et al.*, 2022; Sposito; Sposito, 2022; Roth, 2023; Schmäing, 2023). A seção final desta análise dos resultados serve como uma maneira de reunir os achados e abrir espaço para as conclusões, que dependem significativamente do conteúdo debatido no presente capítulo.

6.2 Os variados desenhos institucionais e suas relações espaciais

O leitor mais atento irá se recordar que uma das principais motivações da presente pesquisa foi a de analisar a variação que diferentes desenhos institucionais geram no espaço urbano e, mais profundamente, sua relação com a possibilidade de busca por justiça territorial. Por isso, a opção pela proposta de Sposito (2016) acerca da comparação de objetos diferentes em conjuntos semelhantes veio a calhar, subsidiando o debate que será realizado ao longo deste capítulo de resultados, de abordagem qualitativa.

Este tipo de estudo tem tocado na curiosidade do autor desde projeto de pesquisa anterior (Bogo, 2020a; 2022; 2023) e que não pôde ser explorado na totalidade naquele momento, além de tratar de outro contexto socioespacial. Nesta investigação, a análise qualiquantitativa comparada a partir dos quatro estudos de caso advém da necessidade de "mergulhar" em processos específicos para entender suas singularidades e como o impacto territorial pode se manifestar em diferentes espaços urbanos, no combate às desigualdades socioespaciais e no enfrentamento às injustiças territoriais. Por mais que o esforço analítico realizado ao longo do capítulo anterior tenha, considera-se, grande relevância, o mesmo é limitado por seu desenho metodológico, baseado na quantificação, procedimento que invariavelmente simplifica e homogeneíza elementos da realidade. Logo, a investigação de cunho mista (Flyvbjerg, 2006; Ahn *et al.*, 2023) foi elaborada como um caminho possível e mais adequado para parte dos objetivos elencados.

Como já discutido anteriormente, o desenho institucional é o fio condutor de um programa de orçamento participativo, e a qualidade do modelo influencia diversos aspectos associados ao instrumento, como quem e como a população participa, qual a cobertura dos projetos, onde serão realizados os investimentos, como se dá o ciclo de acompanhamento, entre outros aspectos (Lüchmann, 2002; Wampler, 2003; Mattei; Santalomazza; Grandis, 2022). Do ponto de vista da análise sob a ciência geográfica, estudar o desenho institucional de um OP também serve para compreender se este é interpretado como uma política pública urbana e como se dão as suas resultantes territoriais. Portanto, a delimitação por modelos com significativas variações entre si foi uma busca ativa desta pesquisa. Por mais que havia um conhecimento prévio da parte do autor das diferenças entre Araraquara, Maringá, Łódź e Vallejo, a pesquisa por outras fontes acadêmicas que trataram dos casos, a análise documental e os trabalhos de campo foram importantes para compreender as especificidades, as nuances e as variações que os desenhos tiveram ao longo tempo.

Esse fator não é uma exclusividade do presente trabalho. Outras pesquisas acadêmicas trataram de OPs com diferentes modelos de aplicação de maneira comparada[249], evidenciando como os processos e os resultados se alteram a partir da delimitação das "regras do jogo". No entanto, o enfoque exclusivo em casos de cidades médias e de porte médio, acompanhado pela pesquisa entre entidades locais de diferentes países (Snyder, 2001; McCann; Ward, 2011) é uma exclusividade desta tese e está diretamente amarrada com dois elementos fundamentais do projeto: entender o impacto territorial e as potencialidades do OP em cidades médias; e avaliar a mobilidade internacional do OP enquanto ferramenta de gestão urbana, de uma maneira dual (de dentro para fora e de fora para dentro).

Algo também já apresentado anteriormente é como essa grande transferibilidade do OP, em direção a uma das mais utilizadas inovações democráticas do mundo (Dias *et al.*, 2021; Wampler; McNulty; Touchton, 2021; Porto; Rena, 2024) passa pelo alcance, influência e popularidade da experiência de Porto Alegre (Smith, 2009; Porto de Oliveira, 2018), algo presente até a contemporaneidade, apesar do seu auge ter passado a aproximadamente 20 anos (Nuñez, 2018; Siqueira; Marzulo, 2021). Pode-se compreender que, independentemente do estado atual deste processo[250], o já caracterizado modelo porto-alegrense (Sintomer *et al.*, 2012; Wampler; McNulty; Touchton, 2021) segue presente como o grande caso paradigmático (Flyvbjerg, 2006) do OP a nível global.

Araraquara, um dos estudos de caso aqui abordados, se utiliza desse formato, com significativa semelhança ao auge da experiência da capital gaúcha. Como coletado pelo Censo dos OPs 2024, este tipo de desenho institucional – que favorece uma deliberação territorializada e equilibra participação em grandes números com instâncias de representação (Lüchmann, 2002; 2007; Wampler; Goldfrank, 2022) – é uma minoria dentre os casos brasileiros contemporâneos. Além de Araraquara, cidades como Guarulhos/SP, São Leopoldo/RS e Teresina/PI estão entre as únicas que seguem neste formato, utilizando o ano de 2024 como referência.

Nos pormenores, há justificativas técnicas, normativas e administrativas para a utilização deste modelo em Araraquara ao longo da gestão estudada. Primeiramente que, como também já abordado anteriormente, a experiência araraquarense é dividida em dois

[249] Alguns exemplos são Wampler (2003), Cabannes e Lipietz (2017), Cabannes (2018; 2020), Schmäing (2023) e Porto e Rena (2024).
[250] Que, utilizando-se da metáfora do Navio de Teseu, pode-se questionar se é, sequer, o mesmo programa de OP.

períodos históricos (2001-2008 e 2017-2024) – apesar de vários dos entrevistados considerarem que a gestão Barbieri (2009-2016) não necessariamente extinguiu o OP, algo corroborado por Lüchmann, Martelli e Taborda (2021) – sob a gestão do mesmo prefeito, Edinho Silva. Portanto, mesmo que a equipe tenha se modificado extensivamente[251], há uma coerência do ponto de vista político-institucional e ideológico, o que justifica o uso dessa estrutura, mais associada à busca de inversão de prioridades e a luta por justiça social (Fedozzi, 2002; Cabannes, 2015; Wampler; Goldfrank, 2022). Ademais, a criação do processo araraquarense se deu no contexto em que o modelo de Porto Alegre era majoritário no país (Wampler, 2008; Sintomer *et al.*, 2012), e sua manutenção tem um claro viés normativo (Wampler; McNulty; Touchton, 2021), associado com um projeto de governo específico para o poder local. Isso fica evidente no relato do Entrevistado A5, não original da cidade, que foi convidado a um papel de gestão da participação popular e trata da importância do tema na gestão,

> (...) de lá para cá [retorno da pandemia] nós tivemos algumas mudanças, né, nós tivemos aí 3 coordenadores durante esses 4 anos. Então assim, claro, cada qual com seu perfil, sua forma de lidar, mas o mote, o objetivo, a diretriz sempre foi a mesma que a gente buscou trabalhar. E aí é quando a gente vem para cá, vem meio que realmente com "frio na barriga" porque sabe da extrema responsabilidade de tocar *uma pauta que é nevrálgica no governo e ela é prioritária* e a gente precisa dar vazão nela a partir daquilo que tem, que tem sido traçado, a partir da metodologia, das ações, da organização que o governo sempre teve e tem dado para essa pauta. (Entrevistado A5, destaque do autor)

Logo, a prioridade da participação na estrutura do governo de Araraquara acaba por influenciar diretamente o desenho institucional do processo escolhido e implementado. Este elemento já havia sido identificado por outros autores, como Carvalho e Araújo (2011) e Lüchmann, Martelli e Taborda (2021, p. 229, destaque no original), ao apontar que

> O OP está inserido dentro de uma lógica sistêmica, permitindo falar no funcionamento de um **sistema participativo** no município de Araraquara-SP. Isto porque o entendimento da atual gestão é o de que os conselhos são tão importantes quanto o OP porque seriam arenas de exercício de controle da sociedade civil organizada sobre a execução do orçamento nas diferentes áreas de políticas públicas. Articuladas aos respectivos conselhos, as conferências são compreendidas como uma instância maior, pois por meio delas são aprovados os planos municipais dos vários setores das políticas públicas.

[251] Algo relatado pelo entrevistado A4, que afirmou ser o único do núcleo da Coordenadoria de Participação Popular que estava na equipe desde sua recolocação, em janeiro de 2017.

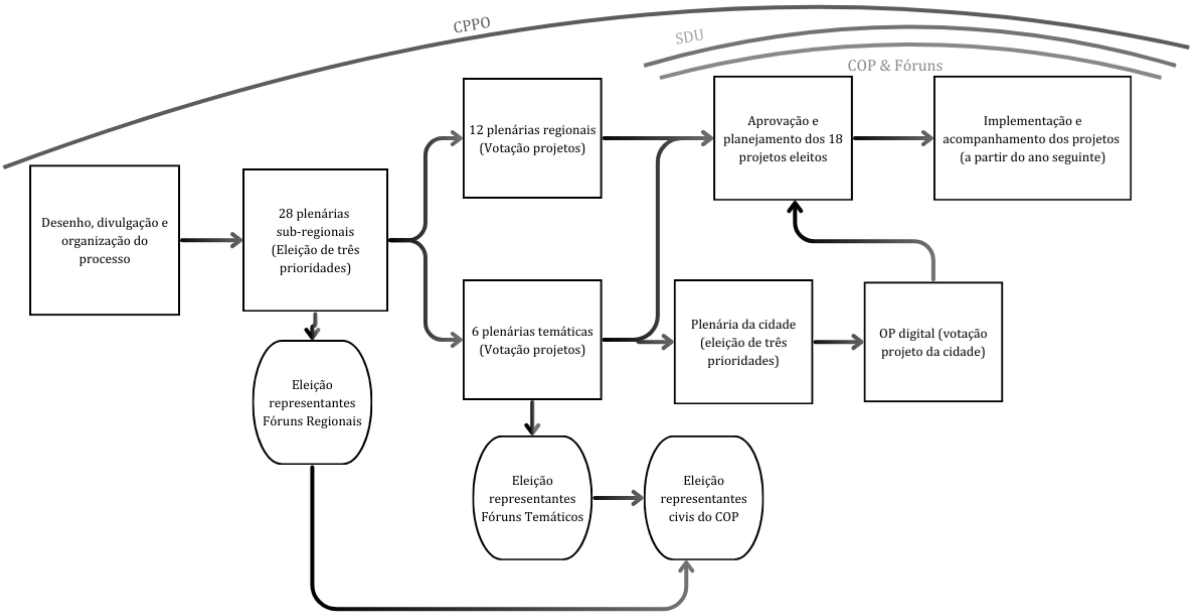
As conferências citadas pelas autoras foram presenciadas pelo pesquisador que vos escreve, nos três trabalhos de campo realizados na cidade paulista ao longo de 2024, com um conjunto de registros compilados na Figura 18, na sequência. Foi possível observar a intensidade da discussão e da deliberação desses espaços, nas conferências – que apesar de, na opinião do presente autor, os técnicos terem um controle demasiadamente forte do ambiente – territoriais, em que o nível do debate foi desde a função do OP em si até novas possibilidades de desenho para o processo. Esses elementos, intensidade da participação e propostas de alteração, serão discutidos adiante, em diferentes momentos. O que cabe ser explicitado, no momento, é como está posto o OP de Araraquara em termos de organização do programa e estrutura institucional, a partir da Figura 19.

Figura 18 - Registros das conferências municipais da participação popular de 2024 em Araraquara



Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura 19 - Organograma com estrutura organizacional do desenho institucional do OP de Araraquara



Fonte: Elaborado pelo autor.

O que a figura acima torna evidente é que o desenho institucional desse caso favorece uma participação de diferentes tipos, que é espacialmente delimitada e busca, ativamente, dar voz à determinados grupos sociais. Estes elementos configuram, pelo menos em princípio, uma tentativa da gestão municipal em promover a inversão de prioridades em suas diferentes dimensões – política e territorial (Cabannes, 2018; 2021) – e que tem se mantido constante desde a primeira experiência (Lüchmann; Martelli; Taborda, 2021).

Há também a importância do Conselho do Orçamento Participativo, composto por cidadãos eleitos e com autonomia completa em relação ao acompanhamento das obras, decisão sobre investimentos e articulação com as comunidades, sendo um órgão central para o instrumento como desenvolvido no Brasil (Avritzer, 2003; 2017; Lüchmann, 2007; Sintomer *et al.*, 2012). Não obstante, o COP também é apontado, no contexto nacional, como um dos responsáveis pela decadência da ferramenta, por vezes sendo responsável por práticas clientelistas, a invasão de interesses políticos externos ao OP e um controle exagerado da dinâmica do processo (Neves, 2008; Nuñez, 2018). Quando perguntados sobre este órgão e sua responsabilidade em Araraquara, a presidenta do COP e o secretário de participação popular apontaram, respectivamente, que

> O COP hoje ele é um parâmetro, é a espinha dorsal, como dizem, do projeto da nossa cidade, porque realmente a participação popular é uma coisa que a gente tem um diferencial, porque são as pessoas mesmo que gritam, elas falam "eu preciso disso", é isso. Então a gente vai lá, a gente vê o que é realmente necessário e quando é realmente necessário, eles mesmo se juntam, porque isso que é bacana no orçamento participativo, é a união da população, tá? Então não é só um que vai responder por aquilo, é um todo, então não é só eu que quero, eu posso querer, mas às vezes não tem essa necessidade de fazer. (...) como que funciona? Todas as plenárias que tem eu participo, todas as visitas que têm eu participo, a população não só de um... porque é que nem eu digo, como presidente do COP eu não tenho que estar só num bairro, só num lugar. Não, eu tenho que, é tipo uma fiscalização, eu fiscalizo as obras, eu fiscalizo o que aconteceu, o que está acontecendo, o que já foi entregue, e eu respondo para a população as dúvidas. (Entrevistada A2)

> **Ele [o COP] também se articula com os outros conselhos?** - Sim. Quando é temático, né? E tudo mais. Mas a casa dos conselhos que fica lá dentro da participação popular tem uma dinâmica de atuar e fomentar a realização das reuniões ordinárias e tudo mais, dessas 38 políticas públicas. Acho que são 38 conselhos que a gente tem, é bastante. (...) é importante a gente estar sempre lá, porque é ali [COP] onde... é o grande conselhão que eu falo, é o conselho dos conselhos. Então ele é o conselho da cidade, por que da cidade? Porque ele tem a representatividade de todas as regiões, dos recortes, das temáticas. (...) Eu acho que ele funciona... ele poderia ser mais [eficaz], né? Então nós precisamos... Tanto é que nessa proposta aí de balanço e de novas diretrizes, a gente tem procurado olhar no COP como foco formativo permanente e que [tenha] um protagonismo maior junto às ações, né? (Entrevistado A5)

Então, ao que indica, o COP mantém, no caso de Araraquara, uma função que, apesar de aberto a melhorias, segue o procedimento padrão de fiscalização e monitoramento de obras, servindo como um canal de porosidade e transparência entre poder público e população. Neste contexto, outro fator a ser considerado é a dimensão do processo, que, evidentemente, demanda significativos recursos da gestão municipal para se manter ativo. O desenho institucional torna obrigatória a realização de 18 projetos anuais (11 territorializados, seis temáticos e um de alcance municipal), que são selecionados a partir de um total de 45 plenárias presenciais, dentre sub-regionais e regionais. Por isso a opção da gestão, que está presente desde o primeiro período da experiência (Carvalho; Araújo, 2011), de estabelecer uma instância municipal voltada ao supracitado sistema participativo (Lüchmann; Martelli; Taborda, 2021), a Coordenadoria de Participação Popular (CPPO), visitada em mais de uma ocasião pelo pesquisador (Anexo 9). Este nível de trabalho e de recursos do poder público municipal foi visto no relato da Entrevistada A1, responsável pela direção dos instrumentos participativos presentes no órgão,

> **Aí o OP toma uma, digamos, uma fatia grande desse trabalho [da Coordenadoria]...** – Toma! – **Mas não é exclusivo.** - Não. A gente cuida da casa

> dos conselhos, estão todos os conselhos municipais, agora a gente tem a eleição da casa dos conselhos, mas ela está na nossa coordenadoria. Então, a gente cuida de todas as conferências municipais. A gente direta e indiretamente está em todos os eventos da prefeitura também, que avisar a população, às vezes é um trabalho manual, tem principalmente pessoal de idade, tem mais dificuldade de ver publicações, internet e tal... e a gente também tem um programa chamado Prefeitura nos Bairros, que é super transversal, a gente leva todas as secretarias para um bairro, uma região específica. É mais ou menos dividido como as regiões do OP, só tem algumas mudanças, porque algumas regiões são muito grandes espacialmente. E para além de continuar, tipo, distante da pessoa, a gente faz zeladoria enquanto a gente está lá. Então se a pessoa quer que poda uma árvore na frente da casa dela, ela pode ir lá. (Entrevistada A1)

Todos estes fatores, em conjunto, sugerem que há grande vontade política e esforço da gestão municipal de Araraquara – pelo menos durante os governos de Edinho Silva – para executar um processo robusto de OP. Isso se associa com os argumentos vistos na literatura de que, quando implementados em um contexto político e institucional favorável, os OPs brasileiros são direcionados a combater desigualdades socioespaciais e buscar princípios da justiça territorial (Baiocchi; Ganuza, 2014; Cabannes, 2015; 2021; Lüchmann; Martelli; Taborda, 2021; Wampler; Goldfrank, 2022).

No entanto, como argumentado aqui, para atingir esses objetivos, não há como os agentes-atores envolvidos com o OP negligenciarem os elementos territoriais associados a gestão e ao planejamento urbano. Os recortes e direcionamentos espaciais que são guiados pelo desenho institucional são parte importante para entender não só os resultados, mas também as intenções por trás do programa, e as compreensões de como um OP deve funcionar (Souza, 2006; 2010a). O autor argumenta que um desenho adequado neste sentido pode melhorar o acesso dos cidadãos às discussões, aumentar a qualidade da participação e prevenir tensões ou conflitos desnecessários. Também é relevante compreender como foi feito esse desenho, idealmente de maneira conjunta entre técnicos e cidadãos, algo realizado nas origens do caso de Porto Alegre e que auxiliou em seu sucesso (idem, 2006; 2010a). No caso de Araraquara, ocorreram modificações no "planejamento regional" do processo, mas com balizas similares à primeira experiência. Carvalho e Araújo (2011, p. 27) descrevem este momento,

> A divisão territorial em Araraquara não utilizou critérios de renda. (...) a divisão obedeceu a critérios sócio-geográficos [sic], ou seja, respeitando os critérios naturais de separação (linha férrea, rios, pontilhão), proximidade entre os bairros, facilidade de deslocamento entre os mesmos via utilização do transporte coletivo e afinidades em relação à concentração, ou não, de obras de infraestrutura. Assim, a cidade de Araraquara estaria dividida em oito regiões e vinte quatro sub-regiões.

As entrevistas também forneceram elementos acerca desta questão, justamente por ser central ao funcionamento do processo, em uma interação dialética: as relações territoriais já existentes moldam as decisões tomadas acerca do desenho do programa, e estas causam alterações no território que vão retroalimentar o OP, seja pela participação, seja pelos resultados territoriais. Ao discutir esta questão, do ponto de vista histórico, a entrevistada A3, envolvida com a gênese do instrumento na cidade paulista, descreveu que

> (...) a gente montou uma estrutura, fizemos análise do mapa da cidade, como é que nós íamos distribuir as regiões da cidade. Fizemos oito regiões, sete regiões urbanas e uma região rural, onde aqui nós temos em Araraquara três assentamentos, o assentamento Bela Vista do Chibarro, o assentamento Monte Alegre e o assentamento de Bueno de Andrada. Então nós fizemos... a região oito era a região rural e nós tínhamos então sete regiões urbanas da cidade, nós dividimos a cidade por regiões... vamos dizer assim, geograficamente distribuímos... territorialmente o que a região tinha de compatibilidade. Então nós identificamos onde tinha escola, onde tinha saúde, onde tinha... aqui então na Vila Xavier nós vamos ter uma região, no Selmi Dei a gente vai ter outra região, que é na região norte; nós temos uma região que é uma região, que é a região do Carmo, Quintandinha, Santana, que é uma região que tem pessoas muito idosas, são características diferentes. Então a gente analisou algumas questões além da territorialidade, os equipamentos públicos que a gente tinha e também tentamos dividir por temas, por temas. (Entrevistada A3)

O que o relato aponta é uma elaboração da divisão territorial que foi executada de maneira criteriosa e multidimensional, mas com exclusividade da equipe técnica. De acordo com a sujeita acima, se tratava de que "A nossa equipe era muito qualificada. A primeira equipe do orçamento participativo era muito qualificada. (...) Sabe? Eram pessoas que tinham compromisso social, bem formadas do ponto de vista da política, e eram pessoas formadas tecnicamente", no entanto, pode-se considerar uma abordagem tecnocrática da questão. Por mais que a mesma tenha sugerido que a participação popular era muito incipiente em Araraquara na época[252] – algo corroborado por Carvalho e Araújo (2011) -, construir o desenho do OP em conjunto dos representantes da sociedade civil poderia ter sido parte importante do processo pedagógico.

[252] "Fomos em busca de organizar, exatamente. Fomos em busca de organizar a sociedade civil, porque a sociedade civil em Araraquara não tinha cultura de organização para lutar, até porque, não obstante a gente tivesse muita pobreza, muita falta de equipamentos públicos, falta de infraestrutura nos bairros, a gente tinha muito isso. As pessoas não tinham a cultura da organização para buscar os seus direitos. Então nós fomos, nós fazíamos um processo educativo. Nosso orçamento participativo, ele teve um processo de educação para a cidadania, com certeza." (Entrevistada A3)

No entanto, conforme A3, tais decisões foram referendadas coletivamente e "institucionalizadas"[253] no regimento do programa, o que também ocorreu com as mudanças aprovadas para a gestão de 2017-2024, e que o pesquisador pode presenciar durante as conferências de 2024. Por fim, a justificativa para o aumento de 8 para 11 regiões e de 24 para 27 sub-regiões se originou no princípio de que "O modelo é o mesmo. O desenho também é o mesmo. O que se muda foi que a cidade, ela cresceu." (Entrevistado A4). Como argumentado por autores como Wampler (2003), Souza (2006), Alves e Allegretti (2012) e Cabannes (2007; 2021), OPs são políticas públicas dinâmicas que devem estar abertas para modificações que incrementem a eficácia da tomada de decisões e a qualidade da deliberação, o que deve se aplicar também aos elementos territoriais.

A flexibilidade e a adaptabilidade, componentes essenciais ao OP (Smith, 2009), precisam ser aplicadas para que o instrumento se mantenha oxigenado. Tal aspecto pode ser visto nas plenárias temáticas que, inspiradas em Porto Alegre, têm se mantido preservadas no caso araraquarense e foram incrementadas na versão mais recente do OP, com a adição da plenária da população LGTBTQIA+, somando-se as da pessoa com deficiência, idosos, mulheres, juventude, população negra e da cidade[254]. Essa última, por exemplo, segue um procedimento específico, sendo o OP digital[255]. Para a obra/projeto referente a toda a cidade, as prioridades são votadas em uma plataforma *online*, com o projeto final sendo escolhido presencialmente. Trata-se de uma inovação, de caráter híbrido, em comparação com o modelo tradicionalmente presencial – incluindo na votação – aplicado em Araraquara, que segue ativo para as demais plenárias territoriais e temáticas, algo implementado a partir de 2017. Tal dinamismo é visto na fala da diretora da participação popular, quando questionada sobre a divisão territorial do processo, sinalizando que

---

[253] Como posto por Ventura (2020) e Lüchmann, Martelli e Taborda (2021), por mais que o OP local esteja referendado por um robusto regimento interno, isso não torna o instrumento obrigatório por lei na cidade.

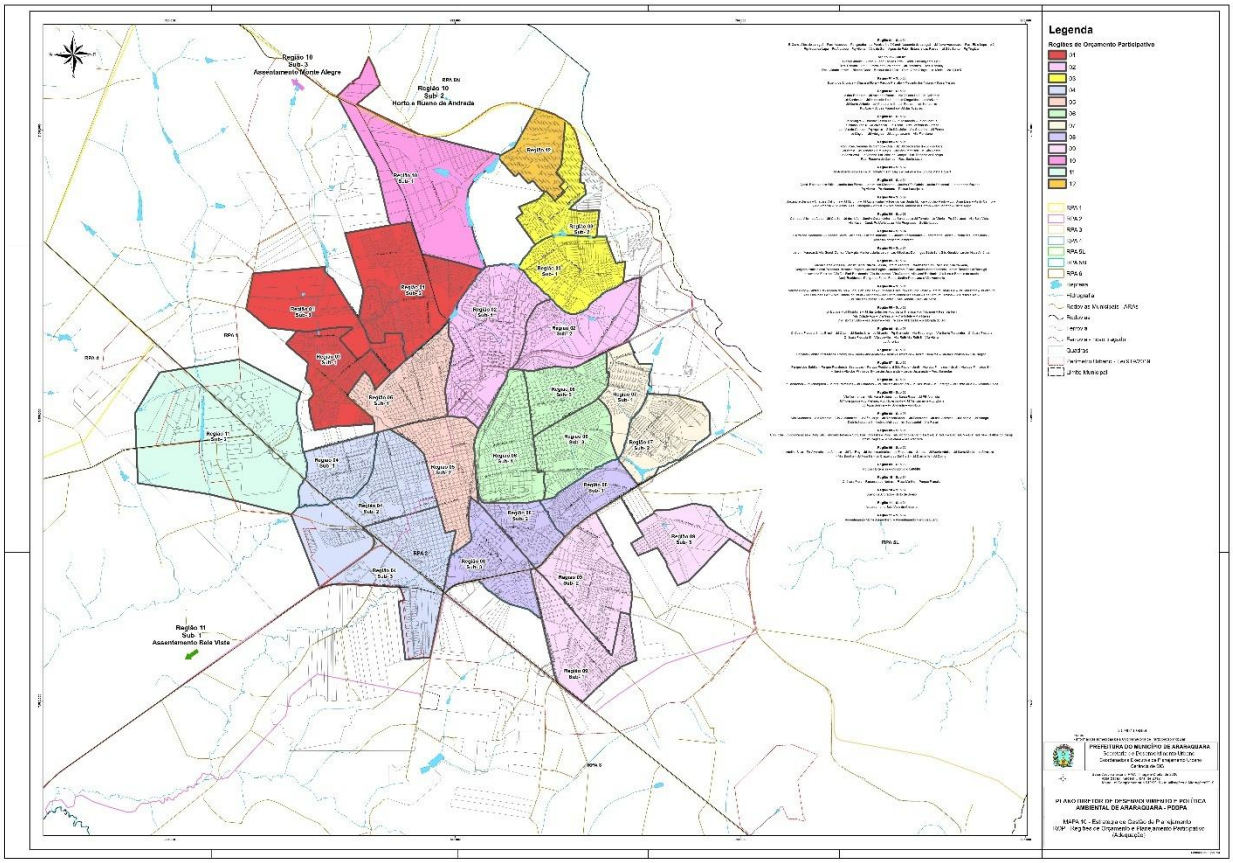
[254] Nos ciclos de 2001 a 2008, estas últimas duas eram conhecidas, respectivamente, como "afrodescendentes" e "desenvolvimento urbano e econômico". (Carvalho; Araújo, 2011)

[255] "A temática da cidade, diferente das demais temáticas, é feita em duas fases. Primeiro, na fase do OP digital, temos a votação *online* com o objetivo de eleger os três temas que serão debatidos na plenária temática presencial. Geralmente, os temas disponíveis são bem-estar animal, cultura, economia criativa, educação, esporte e lazer, infraestrutura, meio ambiente, mobilidade urbana, programa de combate à pobreza, programa de políticas sobre drogas, programa para crianças e adolescentes, qualificação profissional, saneamento básico, saúde, segurança pública e trânsito, conforme apontado no site da Prefeitura. Cada voto é computado após um breve preenchimento de dados pessoais, sendo permitida apenas uma participação por CPF." (Silva, 2023, p. 18)

> Eu acho que é assim, de maneira geral é todo feito pela prefeitura, os técnicos, conforme vão crescendo as regiões e tudo mais. Esse mapa também tem muito, muito... pelo que eu vejo, muitas considerações da própria galera do orçamento participativo. Como eles estão nessas regiões, eles conseguem ver, né? Essa movimentação, onde se integra, onde não se integra mais, onde vem para cá, onde vem para lá. A gente discute isso frequentemente. Que aqui [aponta no mapa], por exemplo, poderia vir para cá, que é uma área mais comercial, tem menos casas. Pegar essa parte aqui e colocar aqui. Aqui [aponta em outra área] eu já falei, que a gente queria, como cresceu, dividir em duas subes, porque uma sub também é ruim... porque você vai fazer uma sub e depois você vai para a regional, depois de um monte de regional, você volta lá. Então, assim, tem uma mobilização duas vezes igual, né? Então, eu acho que tem muito essa questão também na realidade. E é dinâmico. (Entrevistada A1)

O mapa a que a entrevistada se refere está disponível na sequência, no Mapa 22, no qual é possível visualizar a divisão das 11 regiões (incluindo a 12ª, utilizada em 2019) e 27 subregiões, algo que molda todo programa implementado em Araraquara. Conhecê-lo é importante não somente para entender este caso em si, mas também como ele se diferencia dos demais que serão analisados.

Mapa 22 - Divisão regional do OP de Araraquara



Fonte: Prefeitura de Araraquara (2023)

Talvez a mais interessante ocorrência de diferenciação para com os outros casos se dá em relação a Vallejo. Como será visto no decorrer do capítulo, o desenho institucional do caso californiano tem uma clara inspiração nos modelos latino-americanos – o que corrobora a adoção normativa das experiências norte-americanas apontada por Wampler, McNulty e Touchton (2021) e a importância da deliberação nesses casos, conforme Goldfrank (2020) -, mas não necessariamente com a mesma abordagem, sem o mesmo "núcleo duro" de princípios originais apontados por Souza (2000a; 2000b; 2004; 2006), Cabannes (2007; 2018; 2020; 2021) e Baiocchi e Ganuza (2014). Além desta diferença, que se manifesta mais no conteúdo do que na forma, há também a não utilização de critérios territoriais para organização de demandas, reuniões e projetos, o que por si só provoca uma outra relação com o espaço urbano[256].

Antes de adentrar os pormenores do desenho institucional, cabe explorar a chegada do OP em Vallejo, uma cidade de porte médio de pouco mais de 100 mil habitantes que compõe a *Bay Area* (região metropolitana de San Francisco), com um dos mais destacados OPs municipais dos EUA (Gilman; Wampler, 2019)[257], e caracterizada pela totalidade dos entrevistados da cidade como uma cidade periférica e com significativas limitações em termos de renda e arrecadação. Na verdade, o que os relatos mostram, é que justamente foram essas as condições que serviram como catalisador para a introdução do instrumento na cidade, que ocorreu em 2012. Esse procedimento é descrito pela Entrevistada V3, vereadora diretamente vinculada ao comitê gestor do processo, que acompanhou a etapa de implementação. Durante a conversa foi possível visualizar a diferença para o padrão dos casos brasileiros, como segue

> **Eu tenho curiosidade sobre isso porque eu tive uma reunião com a Marti Brown, mas não foi uma entrevista, porque quando conversamos ela disse que "Talvez é mais interessante para você entrevistar pessoas que estão vivendo em Vallejo", já que ela não vive mais aqui. E ela foi parte do processo no começo, então nós tivemos uma reunião e ela me introduziu para várias pessoas. Mas, eu tenho muita curiosidade de como o processo do OP começar aqui [efetivamente] começou. Ok, Marti veio com a ideia, mas como isso foi aprovado? Eu estou falando isso porque no Brasil, normalmente, o que acontece é que o prefeito tem muito poder na estrutura do poder executivo, então o OP chega nas cidades a partir do**

[256] Ver, por exemplo, Bogo (2022), que aprofunda a análise espacial para um caso em que não há critérios territoriais (Braga, em Portugal).

[257] Além da literatura acadêmica, tal fator foi apontado pelos entrevistados que a mais tempo estão vinculados com o instrumento. V2 coloca que "(...) as pessoas de fora de Vallejo estão sempre interessadas no OP, sabe? Você não é o primeiro a me entrevistar ao longo dos anos em referência ao OP, e sempre há gente interessada no OP, e quando alguém está interessado no OP, eles olham para o modelo de Vallejo. Eles olham para o modelo de Vallejo."

> **próprio prefeito ou por pessoas que trabalharam com o prefeito e que são parte do mesmo partido político que estava trabalhando com o OP em outras cidades. Normalmente, não é necessariamente isso, mas é o processo mais comum de adoção do OP [no Brasil]. Mas eu sei que aqui foi diferente, então como foi isso?**
>
> Sim, então, a Marti trouxe a ideia para o gestor da cidade [*city manager*], empurrou e fez lobby com alguns dos membros do conselho (vereadores)... porque nós temos o Brown Act[258], então ela não poderia conversar com toda a câmara antes de ser colocado na agenda, porque é necessário um debate público. Então ela foi bem-sucedida em "agendizar" o tema para a agenda. E aí ocorreram vários debates públicos com o conselho, e eu acho que a votação foi quatro a três para apoiar [o OP]. E foi assim que foi aprovado. Então, não foi uma votação unânime, mesmo a nível da câmara houve uma divisão. Mas com o passar dos anos, eu penso que tem havido um suporte bem unânime da câmara ao OP. É só porque há competição de prioridades, então está sob risco toda vez, porque você tem recursos limitados e está tentando priorizar para onde esses recursos vão. (Entrevistada V3)

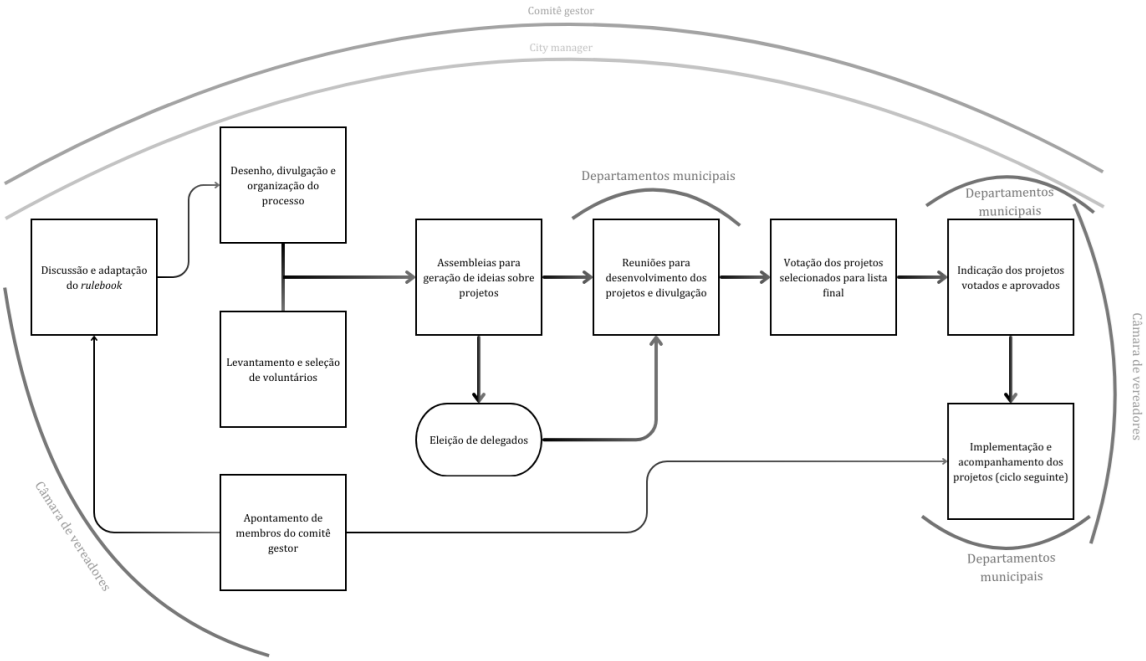
Portanto, por mais que a já comentada influência do Participatory Budget Project – o principal indutor da mobilidade do OP na América do Norte (Goldfrank, 2020) - tenha se manifestado na cidade, auxiliando diretamente no desenho e aplicação do primeiro regimento local, as entrevistas apontam que o contexto de desconfiança associadas às dificuldades fiscais de Vallejo foram fundamentais para o instrumento ser aprovado. Logo, a motivação principal foi transparência, *accountability* e necessidade de busca da credibilidade com os cidadãos. Isso conversa diretamente com o fenômeno de mobilidade em direção aos governos locais europeus (Sintomer *et al.*, 2012; Falanga; Lüchmann, 2019; Bogo; Falanga, 2023) e se diferencia das experiências latino-americanas, pelo menos em sua gênese. Ao tratar da Europa, Lüchmann, Martelli e Taborda (2021, p. 215) sugerem que os OPs "estão focados em questões relacionadas à maior aproximação da população com o poder político, à geração de confiança e à preocupação com questões ambientais, por exemplo."

De qualquer maneira, isso não modifica como a influência que o modelo de OP desenvolvido no Brasil tem nos Estados Unidos e, mais especificamente, em Vallejo. Gilman e Wampler (2019) indicam que as similaridades dentre os modelos aplicados nos dois países são diversas, como: a abertura da participação a todos os cidadãos; as plenárias em nível local; processos anuais; a ênfase em deliberação, negociação, agregação e barganha; e uma formulação de agenda que normalmente passa pela realização de

[258] Lei californiana de 1953 que delimita que todos os encontros de membros do corpo legislativo devem ser realizados de maneira pública. Mais detalhes podem ser vistos em <https://www.aclunc.org/our-work/know-your-rights/know-your-rights-brown-act-and-open-meeting-rights>. Último acesso em 29 mar. 2025.

projetos em nível local. Porém, os autores também colocam que os OPs estadunidenses "focam muito mais em deliberação de pequenos grupos do que os casos no Brasil. Programas de OP brasileiros buscam mobilizar um número maior de participantes, o que limita a deliberação dentre os participantes" e que "uma segunda diferença significativa que nós identificamos na nossa análise comparativa é que programas brasileiros enfatizam mais fortemente a '*representação* dentro do OP', enquanto programas estadunidenses enfatizam mais fortemente a '*deliberação* dentro do OP'".[259] (idem, 2019, p. 6-7, grifo do autor). Portanto, é possível argumentar que, levando em consideração os debates estabelecidos ao longo do capítulo 3, o modelo tradicionalmente brasileiro de OP está mais associado com a democracia participativa e a relação entre participação e representação (Lüchmann, 2007; Souza, 2010a), enquanto nos EUA há mais proximidade com os preceitos da democracia deliberativa (Held, 2006; Pateman, 2012). Logo, a estrutura do desenho institucional está representada no organograma da Figura 20, a seguir.

Figura 20 - Organograma com estrutura organizacional do desenho institucional do OP de Vallejo



Fonte: Elaborado pelo autor.

Como descrito anteriormente, por problemas associados à imprevisibilidade dos trabalhos de campo, o pesquisador não pode acompanhar o processo de coleção de

[259] Original em inglês. Tradução do autor.

ideias[260], aberto ao público geral, tendo assistido somente a duas reuniões de maneira *online* do *steering committee* (comitê gestor), em que há longa discussão e deliberação entre os membros e abertura para falas dos cidadãos. Infelizmente, a não presença do investigador em algum desses momentos inviabiliza uma análise empírica, mas as entrevistas forneceram algumas perspectivas acerca desta fase. Ao tratar da relação entre a coleta de ideias – em que também são eleitos os delegados – e o desenvolvimento dos projetos, em que a deliberação é mais intensa, a diretora do OP pontuou algumas questões, como segue

> Algo mais [que é] um grande desafio agora é a nossa fase de coleta de ideias. Em ciclos anteriores e na cidade de Vallejo, as pessoas realmente enfatizavam que, tipo, a participação no OP era só aparecer e botar uma ideia, e isso já satisfazia participação no OP. E eu meio que quero ver isso como qualidade versus quantidade, então eles estavam como "oh, bem, nós temos 3 mil ideias esse ano, e ano que vem eu espero que tenhamos 4 mil ideias!". E quando eu olho para as ideias e a qualidade do que tem sido colocado, elas são sugestões, e elas ecoam as necessidades da comunidade, mas elas são muito tipo "arrume as estradas", "mais segurança", e elas são meio que só gerais, nada que eu realmente poderia usar substancialmente para o orçamento participativo na cidade de Vallejo. (...) Então o que eu quero ver é mais qualidade versus quantidade, e se eu tiver 200 ideias, mas elas são propostas potenciais bem pensadas, eu preferia ter isso do que lidar com uma ideia como "ok, eu entendi, nós temos que arrumar nossas estradas, nós temos que arrumar nossas estradas, eu entendi", entende? (Entrevistada V5)

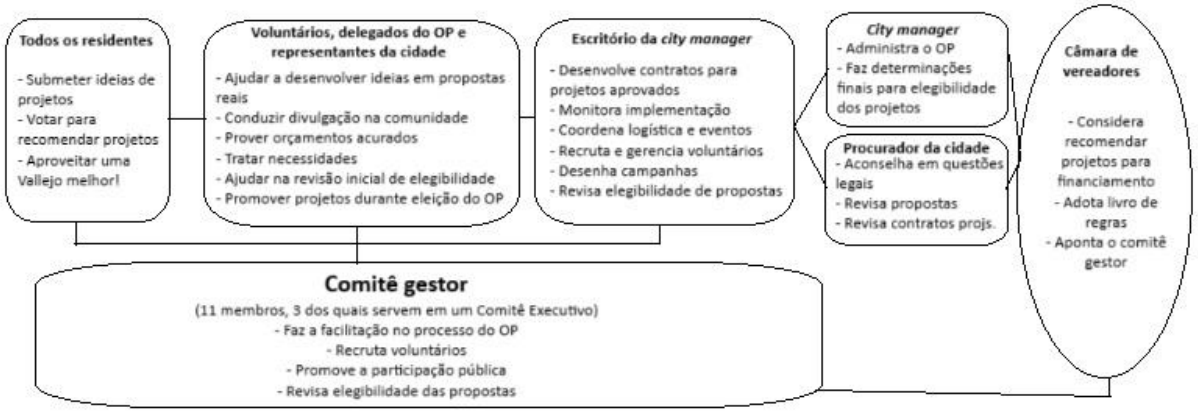
Além de sugerir que a questão da deliberação está limitada neste caso, se contrapondo ao observado em outros programas dos EUA, como New York e Chicago (Gilman; Wampler, 2019; Shybalkina, 2021; Wampler; McNulty; Touchton, 2021), esse comentário fornece duas questões relevantes – a estrutura da votação e a territorialização dos projetos -, que serão tratadas logo mais. Antes, ao se analisar o organograma da Figura 20, em conjunto da documentação que rege o OP de Vallejo (os *rulebooks*, com a primeira e a última edições disponíveis no Anexo 10), é possível concluir que há claros paralelos da estrutura desse com o de Araraquara e, logo, com o desenho institucional tradicional brasileiro (apesar desse já não ser mais o predominante).

Por mais que não haja uma estrutura territorial que sustenta o processo, a fase de coletas de ideias se equipara às plenárias sub-regionais - onde são elencadas as principais demandas dos cidadãos daquela divisão territorial e levantadas as primeiras

[260] Em contrapartida, pode acompanhar plenárias do tipo em New York City e Long Beach, cidades dos Estados Unidos que aplicam modelos de OP diferentes. Registros dos encontros na primeira cidade estão disponíveis no Anexo 11.

possibilidades de projetos – e a fase de desenvolvimento das propostas (que nas primeiras edições ocorria em duas rodadas, algo suprimido em 2017) às plenárias regionais – onde, em Araraquara, os projetos oriundos dos cidadãos são apresentados e votados -, com o comitê gestor servindo para avaliar o processo, os projetos e o acompanhamento, papel equivalente ao COP. Esse conjunto de papéis pode ser observado na Figura 21, desenvolvido pela própria prefeitura de Vallejo e traduzido pelo autor.

Figura 21 - Funções e responsabilidades dos órgãos associados ao Vallejo PB



Fonte: Vallejo City Office (2022). Adaptado pelo autor.

Tais constatações levam à necessidade de tratar das duas questões indicadas em parágrafo anterior, que fortalecem as diferenças entre Vallejo e Araraquara. A primeira é a votação, com uma variação significativa associada ao desenho institucional. Como já tratado anteriormente, o caso paulista foca não só na deliberação presencial, mas também no ato de votar. Logo, com exceção da plenária da cidade, os votos são realizados de maneira presencial, em conjunto da discussão. Já a opção da cidade californiana foi por um processo híbrido (Sampaio; Peixoto, 2013; Allegretti; Tang; Secchi, 2016), ou seja, com a participação majoritariamente presencial – pelo menos até a pandemia, o que será tratado na seção seguinte -, mas de votação *online*, com a lista de projetos que foi afunilada ao longo do processo. Por mais que esta abordagem não seja necessariamente um problema, e as ferramentas digitais têm sido mais utilizadas no Brasil recentemente (Matias, 2013; Lüchmann; Bogo, 2022), há nesse caso um distanciamento para com este exemplo brasileiro, e que não necessariamente casa com as observações de Gilman e Wampler (2019) e Goldfrank (2020).

O segundo fator a ser analisado é o que aqui têm a maior relevância: a questão espacial. Como já tratado, a opção dos responsáveis pela implementação do programa foi

de não estabelecer nenhum lastro territorial ao processo, ou seja, quaisquer delimitações ou divisões regionais para a participação e a implementação dos projetos. Ao criar o primeiro OP *city-wide* do país, esta decisão acabou se manifestando em todas as dimensões do programa. Neste contexto, a opinião geral dos entrevistados é que esse modelo faz sentido e, em alguns casos, é até o ideal, apesar de algumas questões pontuais. Um compilado de argumentos de sujeitas que foram (ou são) associadas ao comitê gestor do OP pode ser observado a seguir

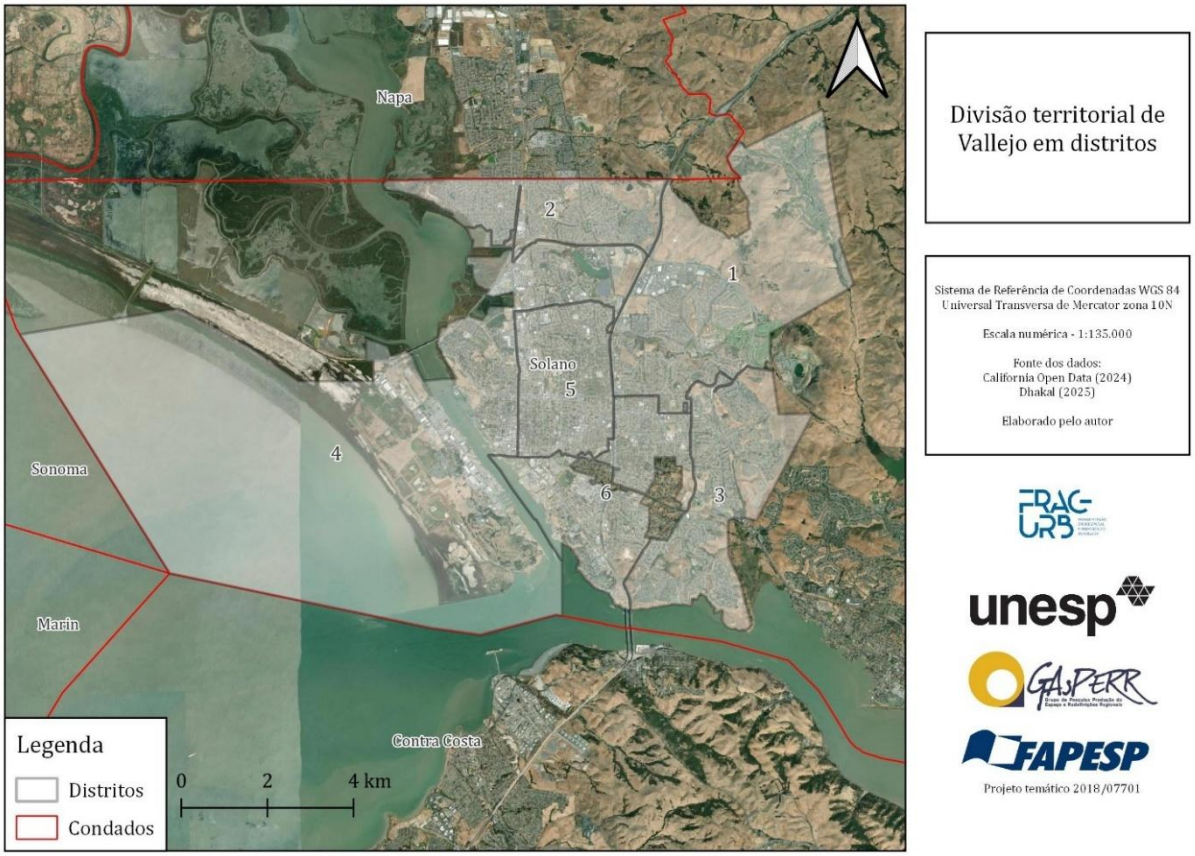
> **Eu sei que hoje o OP é totalmente *city-wide* (...) mas, por exemplo, há algumas cidades que fazem regras territoriais, tipo, você precisa de ao menos três projetos nessa área ou ao menos três projetos nessa [outra] área. Você pensa que isso não mudaria os resultados aqui?**
>
> Não. Eu não penso isso, de maneira alguma, de maneira alguma. – **Por quê?** – Porque os projetos já são para toda a cidade. Já são para toda a cidade. E eu penso que esse é o melhor jeito de ser, para toda a cidade. Porque as diferentes necessidades sã diferentes em diferentes lugares, diferentes tipos de necessidade. Eu sei de um caso, por exemplo, um projeto que tivemos no nosso último ciclo que... e eu penso que eles já finalizaram a implementação, foi uma pista de skate [...] essa é a única pista de skate [na cidade] e foi muito importante para eles e para todo mundo na cidade, toda a juventude, eu entendo, da cidade, ama essa pista de skate e eles se encontram lá. [...] Eu não penso que, por exemplo, vamos dizer que... minha área, vamos dizer que eles quisessem uma pista de skate. Minha área não precisa de uma pista de skate... imagine que algumas pessoas aparecessem com essa ideia e eles votassem e que isso ganhasse o maior número de votos para essa área... vamos dizer que fosse implementado, seria um desperdício! Entende? Por causa da faixa etária e do uso que ganharia. Então, eu penso que é bom do jeito que é: para toda a cidade! (Entrevistada V2)
>
> **Você pensa que se houvesse uma divisão por distritos, tipo, o OP poderia ser para toda a cidade, mas os projetos deveriam ser para os distritos, seria diferente? Seria melhor ou não? Qual a sua opinião?**
>
> Eu acredito que certas porções do que o OP gasta em infraestrutura e coisas assim deveria ser para toda a cidade... serviços, dependendo se os serviços são para questões de saúde, teria que ser para toda a cidade, mas se você está falando de infraestrutura como calçadas ou ruas, então poderia ser por bairros, porque alguns bairros são totalmente rurais... alguns são dentro da cidade, e eles têm diferentes necessidades em momentos diferentes. Então, isso tem que ser levado em consideração. (Entrevistada V6)

A questão foi trazida para as duas entrevistadas, moradoras de Vallejo desde a infância – sendo que ambas têm mais de 70 anos de idade – justamente porque, recentemente, a cidade saiu de um governo central único para a gestão distrital[261], ou seja,

[261] "Já faz alguns anos que nós temos distritos aqui em Vallejo, mas é por causa da lei que está sendo aplicada na Califórnia. (...) Eu também não sei de todos os detalhes, mas houve alguém que estava processando diferentes municipalidades no estado da Califórnia, demandando que as pessoas [gestores] criassem distritos em suas cidades, argumentando que fazer eleições para toda a cidade é contra a lei e que "nós

agora acompanhada de uma instância de poder microlocal, abaixo da municipalidade. No entanto, essa nova divisão – apresentada abaixo, na Figura 22 – não foi incorporada ao OP, servindo por enquanto, somente a questões legislativas. O modelo de divisão do desenho institucional do OP se utilizando de governos subnacionais é frequentemente aplicado, por exemplo, em Portugal, em que há a figura administrativa das freguesias (Falanga *et al.*, 2020; Lüchmann; Martelli; Taborda, 2021; Bogo, 2020a; 2022).

Figura 22 - Divisão territorial de Vallejo em distritos[262]



Fonte: Informações detalhadas acima.

A abordagem de Vallejo, que não leva em consideração a divisão territorial para o desenho de todo o processo e para a definição dos projetos, é o extremo oposto do caso polonês, Łódź, que se assemelha mais aos exemplos portugueses, descritos acima. Em seu desenho contemporâneo, este processo se utiliza de uma divisão em 36 distritos locais (conhecidos como *osiedle*), que são também instâncias administrativas de governo

iremos te processar se você não tiver um distrito, se não tiver uma criação de distritos em andamento". Então, imediatamente Vallejo teve que criar um processo de "distritamento", e continua, está ativo." (Entrevistada V5).

[262] Ao norte, é possível visualizar a área urbana de American Canyon, parte do condado de Napa, aglomerada à Vallejo. Para as análises envolvendo a renda por setor censitário, esta área foi incluída para comparação.

microlocal, vinculadas ao legislativo. Tal divisão territorial orienta a distribuição territorial dos projetos – o que será discutido em subseção adiante – e todo o processo de votação.

Este, por sua vez, é muito particular deste caso e remonta a origem de tal OP, um dos primeiros da Polônia (Budziarek, 2019; Lehtonen, 2021). O país do leste europeu tem sido destacado por sua influência regional no continente (Dias *et al.*, 2021; Schmäing, 2023) e pela legislação implementada em 2018, que obriga todas as cidades com status de *powiat* – o equivalente a capitais regionais, o caso de Łódź – a terem um programa de OP corrente (Adamczyk *et al.*, 2024; Derlukiewicz; Brol, 2024). No entanto, este caso é anterior à legislação, e surgiu de demandas específicas associadas à interação entre sociedade civil e o poder público local, algo apontado por diferentes entrevistados. No que diz respeito a esse desenvolvimento e criação do instrumento nos moldes locais, L1 – um professor universitário aposentado que trabalhou com as políticas públicas de descentralização administrativa em cidades polonesas, Łódź inclusa – e L3 – ativista pela participação que esteve envolvido com ONGs associadas ao embrião do OP na cidade, posteriormente se associando ao poder público – trouxeram diferentes faces dessa relação.

> Na virada de 2011 para 2012 apareceram as primeiras vozes de ONGs apontando que nós deveríamos introduzir o orçamento participativo em Łódź. Várias organizações botaram essa ideia para frente e apontaram que é necessário criar essa democracia de base e, posso dizer, aprofundar o envolvimento de pessoas comuns no processo de governança, de mandar na cidade. E foi aceito oficialmente em maio de 2012. Foi uma lei passada pela câmara de vereadores que obrigava o prefeito de Łódź a introduzir o orçamento participativo na cidade. Então, maio de 2012, foi o passo inicial oficial para todo o processo. No mês seguinte, então junho de 2012, o prefeito de Łódź criou uma força-tarefa que serviu para preparar recomendações no caminho para a introdução do orçamento participativo em Łódź. Era uma equipe grande, mais de 30 pessoas, e a composição dessa força-tarefa era algo como: os vereadores, representantes de várias ONGs... eu acho que eram mais ou menos cinco vereadores, seis ou sete representantes de ONGs (...) e também membros do executivo como eu, por exemplo, lidando com essa área. Então pelo que me lembro eram pouco mais de 30 pessoas e nos encontrávamos toda semana, a cada duas semanas por, mais ou menos, meio ano, e depois criamos algumas recomendações[263]. (Entrevistado L1)

> Eu comecei [a trabalhar] em ONGs e o pensamento acerca da participação me apareceu, e também para meus colegas que eram membros de diferentes ONGs. Nós nos encontramos e decidimos fazer algo com a qualidade da democracia local, porque nós víamos que muitas decisões erradas foram feitas em Łódź e que foi negligenciada por um período, entre 2005 e 2010. Foi a 13 anos atrás, eu acho. E nós víamos que as pessoas não são envolvidas nos processos de tomada de decisão, eles não tinham ferramentas, não conduziam consultas com os cidadãos,

[263] O documento final, repassado pela força-tarefa para a prefeitura de Łódź, está disponível no Anexo 12.

> e tudo dava errado nesse campo. Então, primeiro nós falamos com pessoas na prefeitura acerca da implementação de alguns regulamentos para consultas. (...) mas depois disso algumas consultas foram organizadas em Łódź, nós tomamos parte em algumas delas e foi um bom passo à frente e foi uma mudança, com certeza. Mas após alguns anos nós percebemos que consultas não são esse formato que pode engajar pessoas por um período maior e fazê-los acreditar que o voto deles conta, (...) consultas são ok, mas se nós queremos fortalecer a sociedade civil, nós precisamos de ferramentas fortes. E nós descobrimos a ideia do orçamento participativo... Eu lembro meus amigos da ONG, nós tivemos essa ideia, e escrevemos um projeto para a Fundacja Batorego para a implementação do orçamento participativo em quatro distritos de Łódź. (...) – **Então esse primeiro projeto em quatro distritos foi aplicado pela sua ONG, não pela prefeitura? A sua ONG que tocou o processo e fez tudo, como a organização, a votação e tudo mais, e depois a prefeitura olhou para a experiência e ficou "isso é interessante", foi isso que aconteceu? –** Sim, isso está correto. (Entrevistado L3)

Portanto, é possível afirmar que o surgimento do OP em Łódź advém de uma pressão da sociedade civil em relação à necessidade de participação nas tomadas de decisão do poder público, configurando um caso do tipo *bottom-up*, se contrapondo a maioria dos programas poloneses, do tipo *top-down* (Wetoszka, 2022a; Derlukiewicz; Brol, 2024). Ainda que o desenho do instrumento tenha ocorrido em conjunto de representantes da sociedade civil por via de ONGs e não de maneira totalmente aberta, houve a formação de uma parceria no desenvolvimento do desenho institucional, conforme os critérios de Souza (2010a). Essa é a característica de experiências consideradas de alto impacto territorial no Brasil, como Porto Alegre (Fedozzi, 2002; Lüchmann, 2002), Ipatinga (Wampler, 2003) e Serra (Carlos, 2015).

No entanto, o desenvolvimento posterior de uma lei nacional sobre o tema acabou gerando influência na cidade, dado que as experiências anteriores – como Łódź e Sopold (Budziarek, 2019; Adamczyk *et al*., 2024) – foram também englobadas pelo arcabouço legal. Nesse contexto, além das críticas apontadas pela literatura científica acerca do modelo de adoção impositivo do país (Bednarska-Olejniczak; Olejniczak, 2018; Wampler; McNulty; Touchton, 2021), sujeitos locais sugerem que a lei nacional causa amarras ao processo, apesar de sua estabilidade. As perspectivas de L2 e L4 – respectivamente, ativista que trabalhou por muitos anos com políticas participavas e recentemente se afastou da prática; e a diretora do OP de Łódź – vêm de prismas diferentes, mas acabam tratando da mesma questão.

> O governo decidiu colocar o orçamento participativo em lei nacional, e isso não foi uma boa ideia. Foi o governo anterior[264], e eu estava no encontro com os representantes do governo que queriam criar essa lei. Bem, para colocar o orçamento participativo na lei eles tinham, tipo, essa motivação, ela era negativa. Eles não estavam tentando criar uma ferramenta efetiva para a participação, porque eles não entendiam o que é participação. (...) Eles estavam tentando limitar a maneira com que as pessoas estavam gastando dinheiro [público] porque eles tinham certeza de que a oposição estava gastando dinheiro da população usando o orçamento participativo para seus próprios projetos. (...) Então, eles criaram uma estrutura que é bem rígida, quero dizer, não há nada que você possa fazer acerca dessa estrutura... bem, você pode. Algumas cidades são realmente criativas, mas quando você está falando de orçamento participativo, sempre já essas três partes. Os projetos precisam ser criados pelas pessoas, eles precisam ser analisados pelo município, e então deve haver uma votação. Então, não há chance, não há uma parte da lei nacional que dá a oportunidade por mecanismo deliberativos, por exemplo. Não há parte para a cocriação de projetos em conjunto. (Entrevistado L2)

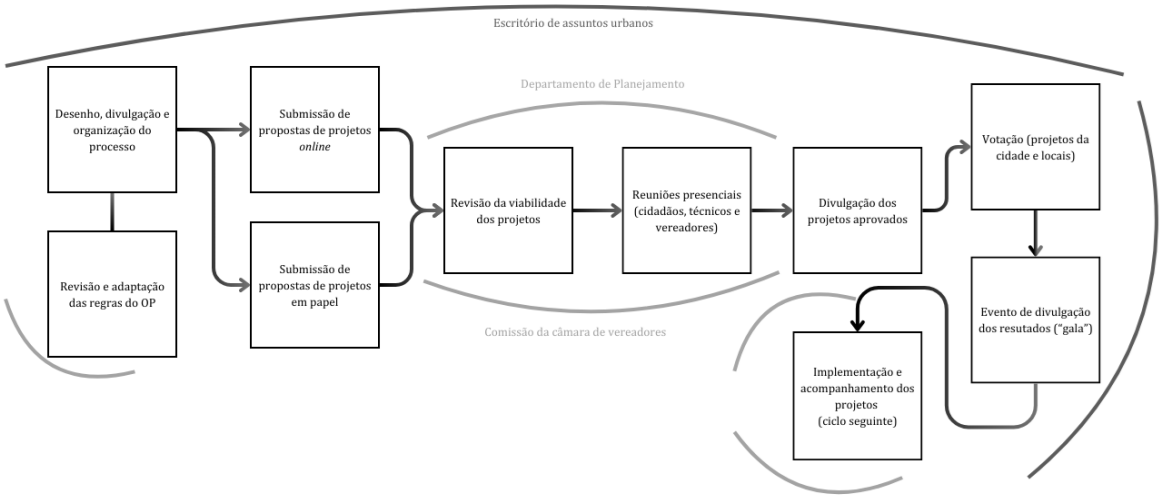
> Eu penso que é um sucesso que [o OP] seja um processo mandatório. Eu penso que durante a pandemia, nós talvez, nós teríamos resignado, porque havia até comunicação do escritório da prefeita que nós talvez não faríamos o orçamento participativo. É o maior processo, o maior processo participativo em todas as cidades. Envolve em torno de 10% da população, então não há nada que você pode comparar com isso. Em consultas públicas, você nunca terá essa quantidade de gente. Então, é um sucesso em termos de realmente estar aqui, ser mandatório, o que não dá espaço para você desistir dele. (...) Então, você sabe, a queda geral [na participação] e com as outras cidades que temos nos encontrado e discutindo o que poderia ser modificado na lei nacional... mas eu, pessoalmente, penso que 10% da população estar envolvida é muito. (Entrevistada L4)

As questões trazidas pelos entrevistados acabam por, ao fim e ao cabo, falar do modelo de votação. Ainda que este tema venha a ser aprofundado no próximo subcapítulo, é necessário ressaltar que, apesar do pioneirismo – que deve ter inclusive influenciado a lei nacional, como sugerem os entrevistados L1 e L2 – de Łódź, a opção tomada foi focar na participação digital e na votação como principal marcador da presença dos cidadãos na tomada de decisão. Como mostram pesquisadores, esse tem sido o modelo predominante na Europa (Dias *et al.*, 2021; Wampler; McNulty; Touchton, 2021) e também na própria Polônia (Wetoszka, 2022b; Poplawski; Gawlowski; 2023).

Mais especificamente, em Łódź, os cidadãos têm direito a dez votos, cinco que são direcionados à projetos locais e cinco para o grupo de projetos que cobrem toda a cidade, algo que a entrevistada L4, que coordena o processo, afirma ter a função de valorizar uma grande diversidade de projetos, mesmo os de menor dimensão. A organização dessa estrutura está representada pelo organograma da Figura 23, abaixo.

[264] Do partido de direita conservador e populista *Prawo i Sprawiedliwość*, traduzido como "Lei e Justiça".

Figura 23 - Organograma com estrutura organizacional do desenho institucional do OP de Łódź



Fonte: Prefeitura de Łódź (2024). Elaborado pelo autor.

Nos 12 anos que compõem a realização desse programa, podem ser citadas quatro alterações relevantes, apesar de a estrutura ter se mantido relativamente intacta. A primeira, um processo descrito pelos entrevistados L2 e L3 – ambos envolvidos com as ONGs que deram os primeiros passos do OP na cidade -, se trata do momento em que tais instituições da sociedade civil foram cortadas do processo, entre 2016 e 2017. Antes responsáveis pela divulgação e alcance do instrumento, as responsabilidades foram totalmente assumidas pela cidade, por via do "escritório de questões urbanas".

A segunda envolve a votação em si, que originalmente era híbrida – ou seja, era composta por votos digitais e em papel, que tinham o mesmo peso -, mas que, apesar de ainda permitir os votos "físicos", se tornou muito mais restritiva, tornando o processo quase que exclusivamente digital. Essa mudança tem origem em questões éticas e de manipulação do processo, algo levantado por sujeitos em diversas entrevistas (principalmente L2, L5 e L6, todos com histórico de participação no OP, ainda que sob funções diferentes), e se relaciona com a terceira mudança: o papel das instituições públicas, como escolas, bibliotecas e órgãos da segurança pública. Nas últimas cinco edições, a atuação delas tem sido restringida à possibilidade de serem financiadas pelos recursos voltados à projetos para toda a cidade, não podendo mais disputar os projetos locais contra cidadãos. Os relatos de L5, cidadão que tem proposto projetos de maneira frequente durante os ciclos, e L4, a diretora do OP, trazem diferentes visões sobre o papel das instituições.

> Elas tomam parte no processo, e isso não é bom. Eles podem coletar dinheiro de diferentes fontes, do governo, do governo nacional, para dar suporte ao trabalho deles. Nós, cidadãos comuns, só temos a possibilidade de coletar dinheiro para nosso projeto pequeno e totalmente local, só uma vez ao ano. Nós temos que competir com elas para conseguir qualquer coisa. (...) Até 2020 elas tinham parte dos projetos locais também. Hoje em dia, nos projetos locais, só cinco estações [de segurança pública] podem participar. Escolas e bibliotecas podem participar nos projetos para a cidade somente, elas foram excluídas dos projetos locais. Hoje em dia, a situação parece com isso nos projetos para a cidade... se você ver a lista de projetos, não há projetos de cidadãos, só projetos do serviço público. Bibliotecas, corpo de bombeiros, projetos da segurança pública. Isso não é bom. (Entrevistado L5)

> (...) para o público geral não é um problema, mas de certa maneira é um problema. Mas também, se você cortar as instituições fora, você poderia... você iria, em geral, ter uma queda no número de pessoas engajadas. Eu estou convencida de que isso aconteceria porque as pessoas realmente amam os projetos para as escolas, também para os animais... não escolas, bibliotecas, e animais também. (...) Elas sentem que é legal que elas conseguem ajudar os cachorros. No entanto, eu penso que a ideia era... deveria ser um pouco diferente, mas é algo que tem que ser pesado. Não de excluir tantas pessoas, porque se as pessoas gostaram e elas têm 10 votos no total em nosso processo, se elas votarem primeiramente para a biblioteca ou para o abrigo de cães, mas eles também votam por outras coisas. E então, talvez, é ok se elas têm a chance de votar pelos livros, se eles tomam outras decisões também no processo. (Entrevistada L4)

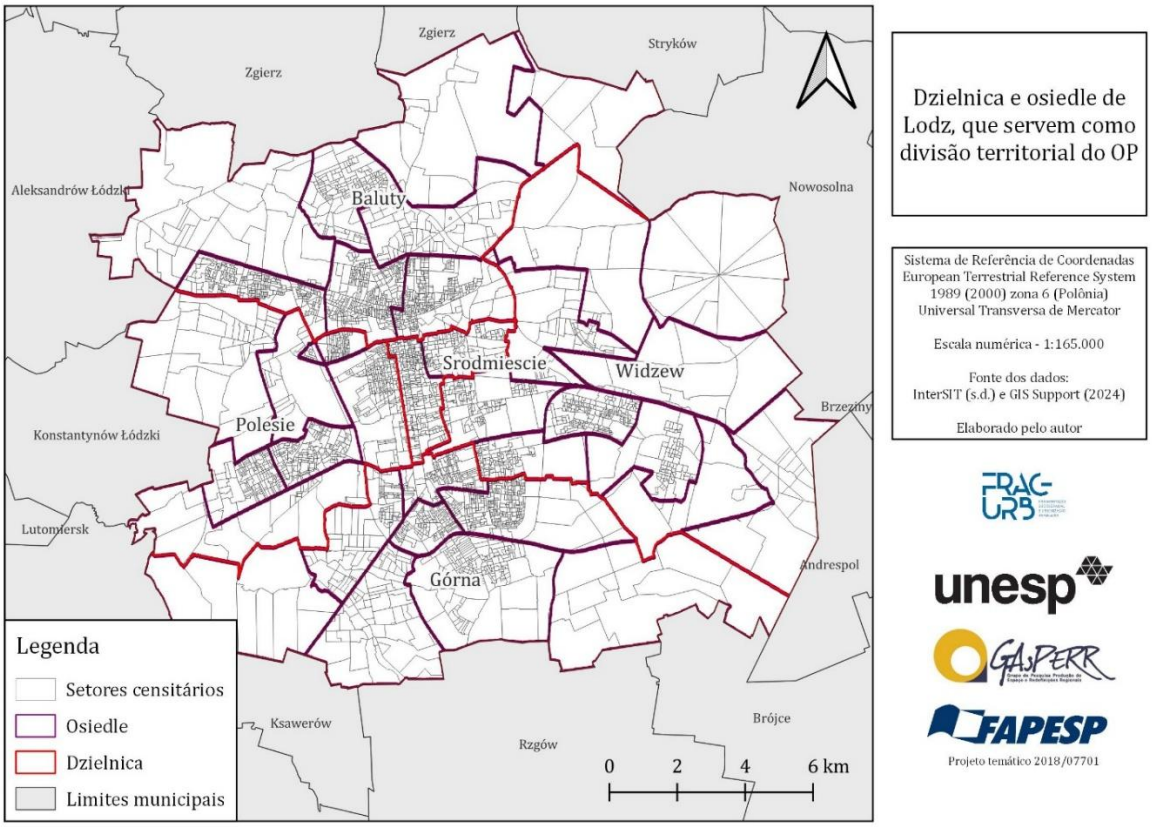
Essa é uma questão a ser aprofundada adiante, quando for o momento de tratar dos projetos e dos investimentos. Outra questão a receber maior atenção em subcapítulo posterior é a quarta mudança, mas que necessita ser destacada agora pela importância dos elementos espaciais para o desenho institucional (Wampler, 2003; Cabannes, 2021). A divisão em projetos da cidade e projetos locais tem sido uma norma no modelo de Łódź – com exceção de 2019, em que houve foco exclusivo nos projetos locais -, mas a estrutura territorial que fundamenta a distribuição dos projetos mudou.

Como descrito pelo entrevistado L1, envolvido com o início do processo, até 2016 a divisão se baseava em cinco grandes regiões (basicamente centro, norte, sul, leste e oeste), que detinham o mesmo valor disponível para projetos. No entanto, as dinâmicas de poder e demandas da instância microlocal – algo que vai receber aprofundamento – fizeram com que, desde então, o valor fosse distribuído pelos *osiedle*, ou seja, os 36 distritos que compõem a cidade[265]. A representação cartográfica destes está disponível no Mapa 23, abaixo.

---

[265] "(...) Łódź é dividida em 36 distritos locais e cada distrito tem o seu próprio corpo de representantes dos cidadãos. Então, esse tipo de organização cria, posso dizer, maneiras locais de autogoverno que são, claro, em uma escala restrita, mas de alguma maneira é mais próxima de chegar com decisões mais para baixo e fazê-lo no nível mais baixo [de governo] possível. Então, no nosso caso, esses governos locais representam entidades que vão de 1.000 até 60.000 habitantes, porque Łódź é habitada de várias maneiras. Algumas regiões são densamente habitadas, outras são muito amplas, muito grandes, mas com baixa população. A

Mapa 23 - *Dzielnica* e *osiedle* de Łódź, que servem como divisão territorial do OP



Fonte: Informações detalhadas acima.

As abordagens utilizadas pela cidade polonesa, em que há um grande peso do desenho voltado à votação e uma divisão territorial bem recortada pela cidade é o inverso da perspectiva do caso de Maringá, o último a ser detalhado aqui. Ainda que haja também a utilização de plataforma *online*, o programa da cidade paranaense – conhecido como Orçamento Cidadão, e, portanto, será referido pela sigla OC – é de caráter consultivo, ou seja, não está baseado na votação ou na relação direta entre o que demandado pelos cidadãos e o que é definido, em termos de projetos e serviços, pela gestão municipal.

Os orçamentos participativos de cunho consultivo são relativamente comuns globalmente (Dias; Enríquez; Júlio, 2019) e foram os principais utilizados por gestores locais durante a primeira onda de mobilidade do instrumento na Europa (Sintomer *et al.*, 2012; Lüchmann; Falanga; Nicoletti, 2016), apesar de, recentemente, ser comum também no Brasil, como observado nos dados do capítulo anterior. Ainda que alguns casos sejam apontados como relativos sucessos com este modelo, como Palmela, em Portugal (Santos;

história volta para o final dos anos 1980, quando Łódź foi estendida pela metade do seu território e várias das vilas próximas foram incorporadas à área da cidade (...)." (Entrevistado L1)

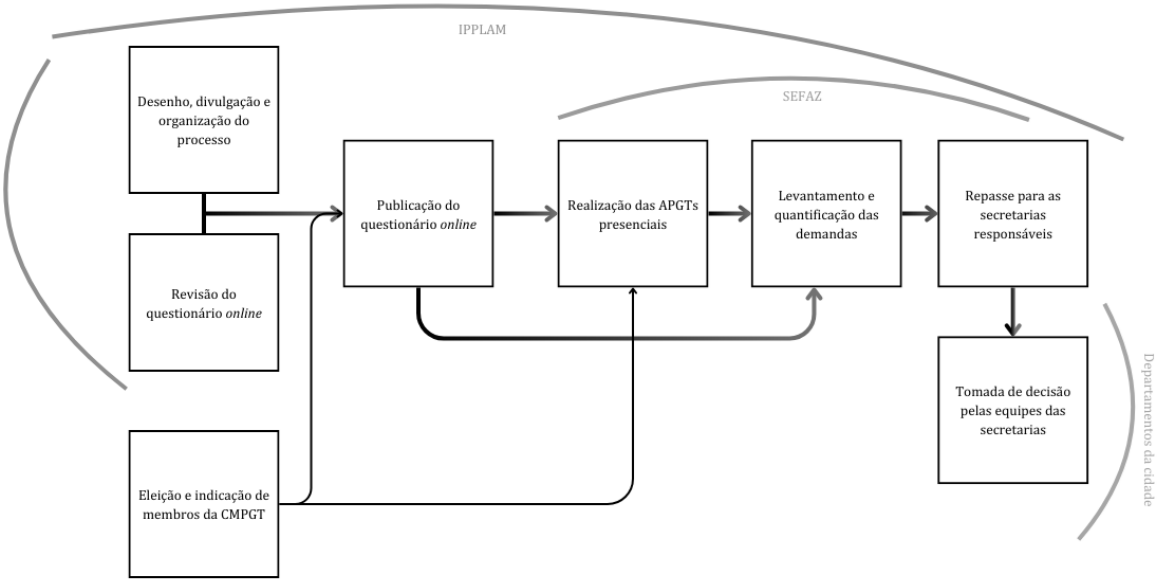
Batel; Gonçalves, 2018) e Solingen, na Alemanha (Cabannes; Lipietz, 2017), a literatura científica aponta que casos consultivos são, em sua ampla maioria, significativamente limitados, servindo para validar decisões já tomadas por gestores, com poucos resultados concretos e baixo impacto nas cidades em que são implementados (Souza, 2000a; 2006; Sintomer *et al.*, 2012; Allegretti, 2014).

Em termos mais gerais, tratando da participação no planejamento urbano como um todo, Souza (2006; 2010a) indica que as consultas não são fracas *per se*, mas a capacidade destas de gerar alguma mudança significativa está muito aquém de outras formas de interação, algo que é visto na escala da participação proposta pelo autor. O formato consultivo seria tokenista, logo, uma pseudoparticipação.

Essa decisão está consolidada pelo menos desde 2014, quando o decreto 2.358/2014 estabeleceu o formato e a função das Assembleias Participativas de Gestão Territorial (APGT), que são o equivalente as plenárias do OP, como as de Araraquara. Como descrito pela entrevistada M4 – professora universitária e vereadora, com longa trajetória de ativismo participativo em Maringá -, o histórico da democracia participativa na cidade é conturbado, tendo havido seu auge durante as conferências da cidade e as assembleias do plano diretor participativo durante a década de 1990. Apesar de parte do arcabouço legal local estar formalizado desde 1996, com um grau de institucionalização mais avançado que Vallejo e Araraquara, o OC tem a sua estrutura contemporânea estabelecida somente desde 2016[266]. Sob a alçada do IPPLAM e manejado em conjunto da Secretaria da Fazenda, o processo tem um desenho relativamente simples. O organograma da Figura 24, que segue, trata de resumir o programa.

[266] Apesar da institucionalização, as mudanças de estrutura e pessoal foram apontadas como uma fragilidade por M5, representante da sociedade civil que atua nos espaços de participação da cidade. Segundo a mesma, "a mudança muito grande nas estruturas e isso fragiliza o processo, por exemplo, nós tivemos muitas mudanças de secretariado, muitas mudanças [de] cargos comissionados que se mudam muito, então a hora que a gente está fazendo uma demanda aí muda aquela pessoa que está nos ouvindo, aí tem que começar tudo de novo o processo, então para a gente isso fica difícil." (Entrevistada M5).

Figura 24 - Organograma com estrutura organizacional do desenho institucional do OC de Maringá



Fonte: Elaborado pelo autor.

Essa abordagem tende a ser considerada, pela literatura científica, como a de um viés tecnocrático (Allegretti, 2014; Cabannes; Lipietz, 2017; Lüchmann, 2022), dado que a participação e as demandas dos cidadãos são "tuteladas" pelas figuras técnicas envolvidas no processo. De acordo com Cordovil e Rodrigues (2010), essa tem sido a norma do planejamento urbano de Maringá e se associa com a rede de interesses e relações de poder que fundam a cidade, que também influenciaram a primeira versão do instrumento, decisória (Brandão, 2005). Quando perguntadas sobre a questão, as entrevistadas M3 e M4 – ambas com formação nos estudos urbanos e leituras duplamente internas e externas da gestão – confirmaram a importância desse elemento na cidade. Em contraposição, a entrevistada M6, diretora do IPPLAM e responsável pela realização de algumas das APGTs, deu sua visão sobre o funcionamento do OC na cidade.

> **É que existe uma terminologia que a gente chama que é uma perspectiva tecnocrática, né? Que existe em determinados contextos de gestão mesmo. Tu achas que isso tem uma influência em Maringá? Isso está presente?**
>
> Tem, tem, sempre teve, né? Às vezes politicamente, às vezes nem é interessante ter um orçamento cidadão. Não sei. (Entrevistada M3)
>
> (...) de fato é um uma subordinação exagerada à tecnocracia que a gente tem aqui. A velha prática que dá o saber técnico, inclusive o poder... não sei se o poder, mas dá ao saber técnico a capacidade de ser aquele a fala especializada dos interesses políticos, é disso que se trata. Porque quando a tecnocracia lá da universidade vem e fala contrariamente aos interesses do mercado tão pouco essa é a ouvida. Saber técnico serve, serve muito, mas de fato serve sempre a interesse político, né? (Entrevistada M4)

> O meu papel diretamente é ouvir a população, que nós entendemos que o Orçamento Cidadão está 100% conectado ao desenvolvimento urbano da nossa cidade, tanto nos aspectos de planejamento urbano, desenvolvimento urbano, como a questão econômica e a destinação dos recursos para as infraestruturas básicas, para o município e até mesmo nas necessidades da população. Como o Instituto está ligado diretamente às questões de audiência pública e conferência pública nessas frentes, então o Instituto assumiu esse papel e eu como diretora presidente, então faço toda essa demanda de informações, compilados, junto com a equipe do IPPLAM, claro. Então nós elaboramos as audiências, ouvimos a população, depois fazemos um relatório dessas audiências e encaminhamos à Fazenda para fazer o compilado de informações e, afinal, a gente consegue caracterizar cada APGT com as necessidades que a comunidade traz nessas falas. E aí sim a gente consegue destinar os recursos municipais conscientes e diretamente ao que realmente é a demanda maior. (Entrevistada M6)

Como referido anteriormente, além das assembleias, o espaço designado para a manifestação e apontamento das prioridades da parte dos moradores – do qual o presente autor teve oportunidade de participar de quatro, com registros compilados na Figura 27 - , o IPPLAM optou por implementar uma plataforma digital em que os cidadãos podem ranquear e apontar as principais demandas, de maneira a quantificar as questões levantadas e facilitar o trabalho de cada secretaria. Diferentemente dos encontros presenciais, que seguem o mesmo rito desde 2017 – apesar de terem sido suspensos em 2020 e 2021, por conta da pandemia de COVID-19 -, o questionário digital (ver Anexo 13) tem recebido mais atenção e sido modificado anualmente, de forma a atender os *feedbacks* recebidos e ter maior alcance na população. O processo é descrito pelos dois membros do IPPLAM entrevistados – M2, responsável direto pela coordenação do OC e M6, diretora do órgão -, que viram de maneira positiva essa combinação híbrida.

> (...) no ano passado e nos outros, nos anteriores, o questionário ele foi estruturado de uma forma que o cidadão simplesmente pegava para cada função que o setor público atua, saúde, educação e etc, marcasse X em duas ações que o cidadão considera prioritário para o bairro. Só que aquelas demais que eles não marcavam, a gente ficava na dúvida, [se] será que aquilo ali não é importante, será que aquela demanda já é atendida. Então a gente teve assim, numa reunião rápida que a gente fez, vamos tentar aproveitar então as demais informações do questionário para ver o que de fato o cidadão sente com relação a todas aquelas opções que foram colocadas para cada função. Então a gente mudou apenas o método, ao invés da pessoa marcar X, ela enumera de 1 até 5, se aquela questão tiver cinco opções, ela vai elencar cinco conforme o nível de prioridade. Então 1 para o mais prioritário, 5 para o menos prioritário, aí uma opção adicional, o outro, caso nenhuma daquelas opções sejam prioritárias, ela pode marcar também, como se fosse uma maneira do cidadão colocar ali uma coisa que ele acha importante que não seja aquelas que estão elencadas. Acho que a principal mudança foi essa. (Entrevistado M2)

> Então acho que o *online* tem nos trazido um aspecto qualificador legal, mas a gente sempre quer mais, como todos os limites. Então a gente sempre está estudando quais as possibilidades de ampliar cada vez mais essas participações

> para realmente a gente conseguir ter exatidão aí na continuação do processo. (...) Então eu acredito que sempre é uma questão de melhoria da gente se adequar e se adaptar ao que está sendo feito. A gente teve a pandemia, fizemos o Orçamento Cidadão *online* com a participação da população. Foi muito positivo, então a gente teve que se adequar àquele momento. (Entrevistada M6)

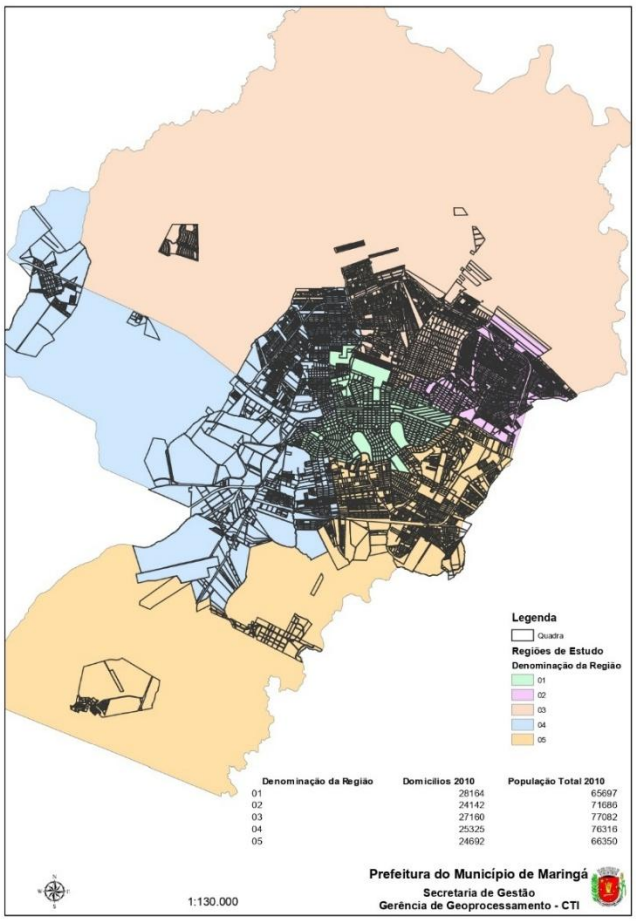
Os sujeitos colocam a relevância da adaptabilidade e da mudança como elementos essenciais à gestão do programa. No entanto, como ressaltado anteriormente, o mesmo não tem sido visto em relação às assembleias, que têm se mantido com um formato e divisão territorial estanque nos anos estudados. A cidade tem sido dividida, para questões de planejamento – ou seja, para outros instrumentos além do OC – em cinco áreas, além dos distritos de Iguatemi e Floriano. No processo, são realizadas somente cinco assembleias (uma para cada área), por vezes acompanhadas de duas extras nos distritos, englobando áreas territoriais muito amplas, em uma divisão que pode ser considerada significativamente limitada em relação às utilizadas em Araraquara e Łódź. Neste caso, a abordagem tecnocrática novamente se manifesta, com a não consideração dos cidadãos para a elaboração da divisão territorial, algo de marcada importância para a capilaridade e o impacto do processo (Souza, 2000b; 2004; 2006; 2010a; Cabannes, 2007; 2021).

Na sequência, é possível visualizar o recorte da cidade a partir do planejamento do IPPLAM, na Figura 25, além de críticas de sujeitas que conhecem o programa de perto: M4 enquanto vereadora e M5 enquanto representante de uma das APGTs.

> (...) eu acho que se não me engano, a nossa [APGT] é 37 bairros. Que envolvem território de realidades diferentes. Isso dificulta a nossa percepção de território, porque nós inclusive lá ao norte, nós estamos mais no norte do município, nós fizemos uma equipe de intervenção social dentro da APGT. São bairros que têm... são as realidades mais semelhantes, são 17 bairros, mas infelizmente aí os outros bairros não têm a mesma realidade, eles participam mais a centro, entendeu? Então precisava ser repensado isso mesmo, a questão dessas divisões de APGT, porque, por exemplo a APGT 4, ela abrange até o distrito de Iguatemi, então ela fica muito distante, realidade muito distante mesmo. A nossa, os 37 bairros já dá [sic] um diferencial grande por causa dessas zonas mais periféricas e zonas mais centrais, então a realidade que temos lá de mais UBS, mais escola, mais creche, talvez não é a mesma ali das regiões mais centrais dessa APGT, que daí precisa investir em mais iluminação pública, na questão de comércio, essas coisas assim, a realidade é um pouquinho mais diferente. (Entrevistada M5)

> Quem leva muitos pedidos da população são os vereadores territoriais. Esses atendem mais do que muito provavelmente o orçamento [cidadão]. Eu não... Até por ter acompanhado muito, eu acho que o orçamento, especialmente no formato das APGTs, não tem atendido às áreas periféricas. Não chega lá não. - **É uma questão de desenho institucional.** - É. Sobra muito cliente para os vereadores. (Entrevistada M4)

Figura 25 – Representação das cinco unidades territoriais de planejamento, que servem como divisão territorial para realização das APGTs OC em Maringá



Fonte: Prefeitura de Maringá (s.d.).

O que a descrição dos quatro desenhos institucionais aponta até aqui é a variabilidade de modelos diferentes de OP que cidades médias e de porte médio têm empregado, confirmando apontamentos de autores como Smith (2009), Sintomer *et al.* (2012) e Cabannes (2018; 2020). No entanto, destarte as diferenças, a análise escancarou padrões de questões e conflitos nas quatro cidades que merecem ser discutidos em conjunto.

Primeiramente, independente dos princípios que regem cada um dos casos – e que os desenho institucionais deixam claro que são diferentes -, todos são aventados com a possibilidade de alterações, ou no mínimo com críticas em relação a ausência dessas. A mais relevante dessas discussões foi a proposta de realização do OP em formato bianual, algo que foi observado pelo pesquisador durante as conferências de Araraquara e as reuniões do comitê gestor de Vallejo, em mais do que uma oportunidade. Em adição, esta proposta – e até uma demanda, de certa maneira – surge mais dos técnicos e dos sujeitos

que fazem parte da máquina pública do que dos cidadãos. Apesar dos OPs de ciclo anual serem os mais comuns e aplicados no globo (Dias; Enríquez; Júlio, 2019; Wampler; McNulty; Touchton, 2021), o modelo bianual tem sido utilizado por diferentes cidades e regiões, como Belo Horizonte (Montambeault, 2019), Loulé, em Portugal (Bogo, 2020a) e a província de Lazio, na Itália (Allegretti; Copello, 2018), por exemplo. A problemática gira em torno, principalmente, da pressão sobre o executivo e sobre as equipes que tocam o OP, algo associado com o próprio peso que o instrumento gera sobre a gestão local (do que será falado em breve), além da possibilidade de se aumentar o dinamismo nas alterações que podem vir a ocorrer no desenho. É possível ver a questão nos relatos das diretoras dos casos citados, respectivamente A1 e V5, abaixo.

> Então assim, falta às vezes qualificar algumas questões no debate, mas aí é um erro nosso, talvez. Mas é algo que a gente está querendo trabalhar de uma forma mais intensa também. Trazer as pessoas para discutir o OP é um pouco disso. É difícil, mas em alguns casos a gente fala assim, "Olha, fazer o OP a cada dois anos, o que vocês acham?" Eles pensam só nas obras, assim, de forma mais... - **[O cidadão] vai achar que vai ter menos obra porque vai ser bianual.** - É, e na verdade no fim eu acho que não vai mudar, porque às vezes eles [departamento de obras] fazem a segunda [prioridade], a terceira, enfim. O problema é o planejamento disso, a promessa disso. Eu acho que a maior propaganda do OP é a obra entregue. (...) Porque a ideia é fazer o OP a cada 2 anos, e fazer essa conferência também mais vezes, essa avaliação mais vezes, que seja de 4 em 4 anos, de 2 em 2 anos, enfim, o que quer que seja, mas que a gente possa mexer nas regiões e nas temáticas quando convir, porque é uma questão de estudo. (Entrevistada A1)

> Então, é difícil porque nós estamos bem dentro do que deveria ser o processo de coleta de ideias e desenvolvimento das propostas neste momento, e eu não tenho ninguém para me ajudar com isso... então, considerando a certa queda [nos recursos] e na participação, eu estava pensando em ir com um ciclo de dois anos potencialmente (...) E ainda é muito trabalho tocar tudo isso. Então, isso é algo que temos que considerar, e por isso que meio que posso mover para potencialmente ter um ciclo de dois anos, agora nós temos no mínimo um milhão de dólares e, talvez, isso satisfaria a necessidade por uma equipe de duas pessoas de novo. (Entrevistada V5)

No caso de Araraquara, a mudança foi aprovada nas conferências da qual o autor participou, inclusive a última. Em Vallejo, a discussão havia sido levada ao comitê gestor, mas demandava aprovação da câmara de vereadores, o que não se recebeu atualização. Já no que diz respeito a outros casos, Łódź e Maringá, a primeira tem suas particularidades. Ainda que as mudanças em detalhes sejam feitas com frequência, a lei nacional, que rege os OPs poloneses, torna a possibilidade de alterações substanciais algo extremamente difícil. No entanto, há, ao mesmo tempo, demandas de representantes da sociedade civil por mudanças e propostas de novos desenhos auxiliares ao OP, por parte do poder público.

É possível observar isso nos relatos de L3, L4 e L6, que apresentam graus de envolvimento diferentes com a gestão, e em momentos variados.

> Nós [equipe] víamos muitas coisas que precisavam mudar no processo. Não tantas, mas nós sabíamos que o processo é dinâmico e devíamos avaliar ano a ano, e nós estávamos focados em nossos objetivos, por exemplo, um dos nossos objetivos era inclusão, então nós tínhamos que comunicar a todos os grupos de pessoas não somente as atividades para as pessoas nas reuniões, mas também às pessoas que não estavam envolvidas. (Entrevistado L3)

> Em 2025 nós vamos começar o orçamento ecológico. Nós temos um milhão de zloty para [esse] outro tipo de orçamento participativo, mas não será regulado pela lei nacional. Então, nós temos mais flexibilidade e iremos oferecer algo que é uma união entre o OP e a iniciativa local [outro instrumento], em que as pessoas trarão seus projetos e nós vamos trabalhar nesses projetos. (Entrevistada L4)

> (...) Quanto eu estava tentando empurrar algumas mudanças nas regras, os funcionários [da prefeitura] na verdade estavam apoiando minhas ideias. Mas eles precisavam obter meio que a concordância política da liderança política. E mesmo que eles estivessem certos, eles não consideram seguir em frente com a agenda [de mudanças]. Então, eu penso que eles não são ouvidos o suficiente. Mas não é o caso só deste lado da participação, mas várias partes do escritório público, da prefeitura de Łódź. Mas não somente Łódź, provavelmente. (Entrevistado L6)

Esses relatos apontam para uma diferença significativa em relação ao caso de Maringá no que diz respeito à movimentação por mudanças no desenho. Ainda que M2 e M6, parte do IPPLAM e diretamente responsáveis pelo OC, tenham apontado que fazer uma avaliação constante do processo, as entrevistas não indicaram uma abertura para mudanças estruturais associadas com a tomada de decisão ou a estrutura das reuniões.

Por mais que o caso paranaense possa ser entendido como o mais "simples" dentre os estudados, até por conta da ausência de um processo de votação pleno, este também pode ser considerado "pesado" para a gestão pública. Como argumentando pela literatura científica, a participação popular demanda significativos recursos (financeiros, de tempo e de pessoal), de maneira que haja maior extensão da democracia urbana e efetivo impacto territorial (Avritzer, 2003; 2008; Fischer, 2003; Sintomer, 2010; Wampler; Goldfrank, 2022). Além dos dois sujeitos entrevistados, a equipe[267] que participa das assembleias é

[267] Dentre os quatro casos, a maior fragilidade é vista claramente em Vallejo, em que a entrevistada V5 é a única funcionária direta do OP, responsável por toda a parte executiva e operacional. Araraquara e Łódź têm, respectivamente, a Coordenadoria da Participação Popular e o Escritório de Questões Urbanas, ambos órgãos com infraestrutura de qualidade e equipes relativamente robustas, conforme os registros fotográficos do Anexo 10. Apesar disso, o caso paulista é extensivo, incluindo 45 plenárias anuais presenciais e administração pelos projetos, o que configura uma elevada carga de trabalho (Entrevistados A1, A3, A4 e A6). Já em Łódź, o modelo digital corta custos e torna a demanda de trabalho flutuante (Entrevistada L4). O grande número de projetos é a principal questão, o que é apontado por um participante, ao julgar que "(...) nós temos um departamento que é responsável por esse investimento público, eles criam editais, mas eles

composta por pelo menos mais quatro ou cinco funcionários públicos do IPPLAM, além dos membros da Secretaria da Fazenda que atuam no processo. Isso é admitido por M4, vereadora, que critica o investimento em um programa que, na sua visão, tem pouco resultado,

> Se a população não se interessa em participar de um evento participativo, eu que estou promovendo tenho que repensar, eu tenho que chegar nesse povo, eu tenho que trazer as pessoas para discutir, para não..., mas assim, eu sei que dá trabalho. Dá trabalho, mas o trabalho eles já têm para fazer tudo aquilo, se mobiliza todo mundo, aquele monte de secretário, vai todo mundo para as APGTs, mas não vai o mais importante agente que é a população. (...) Ainda que dê trabalho, né? Fazendo as 5, 6, 7 APGTs acaba dando trabalho, mobiliza-se, mas eu acho que é uma falta de acreditar de fato, sabe? Na importância da participação. Não vai nem uma crítica pessoal, mas é uma crítica de concepção. (Entrevistada M4)

Os apontamentos da entrevistada se dão em torno da quantidade e da qualidade da participação na cidade, algo que será aprofundado no subcapítulo que segue. No entanto, a questão do alcance, tangenciado por ela, reflete diretamente nas dinâmicas territoriais vinculadas com o desenho institucional. Outro dos padrões observados dentre os quatro OPs, e o que mais interessa aqui, são os conflitos e disputas de caráter espacial. Isso não só reforça a enorme relevância do território para compreender o OP (Souza, 2000a; 2004; 2006; Cabannes, 2007; 2021; Ahn *et al.*, 2023), como aponta que os interesses e as dinâmicas que ocorrem na relação entre poder público e sociedade civil – em toda a sua heterogeneidade – em um processo participativo passam pelo espaço urbano.

Ainda focando em Maringá, a principal discussão neste caso gira em torno do tamanho das unidades territoriais de planejamento, que estão vinculadas às APGTs. De acordo com os documentos fornecidos pelo IPPLAM – e confirmado pela entrevistada M4 – a cidade é composta por mais de 400 bairros, com tamanhos muito variados, e a organização das assembleias e do planejamento em uma divisão territorial com somente cinco áreas (sendo uma delas bem menor que as demais, reduzida à região central), sem subdivisões auxiliares, torna a participação mais difícil e a identificação dos cidadãos com essas unidades algo superficial. Como argumentado por Souza (2000a; 2010a), o

---

criam todos os editais. Não importa o tamanho do projeto, eles precisam criar um edital. Criar um edital significa que você precisa criar toda essa papelada, todo esse procedimento. (...) Toma tempo. O departamento tem um número de pessoal, mas eles não são suficientes para tocar todos esses editais suavemente para todos esses projetos. (...) eles não conseguem focar suficientemente em cada projeto. Esse é o problema." (Entrevistado L5)

pertencimento em relação ao território deve estar presente no planejamento urbano participativo, e sua ausência impacta a qualidade do instrumento.

No entanto, apesar de apontamos críticos nesse sentido das entrevistadas M3 e M5, ambas com participação atual no OC como cidadãs, a posição dos representantes do poder público não corrobora com a demanda. Quando perguntados sobre possíveis alterações no desenho, M6, diretora do IPPLAM, afirmou que "O processo, *grosso modo*, ele já está respaldado, né?" e que "(...) acredito que não tenha alterações por [ser] um processo já estabilizado" e M2, coordenador do OC, informou que "No formato geral não chegamos a discutir, ela inclusive não entrou na pauta da revisão do plano diretor (...)". A entrevistada M4, por sua vez, traz outra experiência para realizar a crítica na perspectiva territorial,

> Eu acho que naquele momento do orçamento das reuniões públicas[268], que não tinham nada a ver com a APGT, os vereadores se reuniam e diziam "não, a minha base é a região do [conjunto residencial] Ney Braga, então vamos fazer naquela região". Isso é mais legítimo inclusive do que você ir só nas cinco APGTs, tem mais aderência ao território. E tanto que veio muita demanda e foi tudo sistematizado e foi tudo apresentado. (Entrevistada M4)

Já em Vallejo, o conflito territorial está mais associado com questões administrativas, que refletem no orçamento participativo. Como argumentado por Monteiro Neto, Leite e Oliveira (2017), não é possível separar aspectos da estrutura de gestão das políticas públicas espaciais, justamente porque o pacto entre as diferentes entidades governamentais e territoriais influenciará o desenho de processos participativos. Na cidade californiana, apesar de a maioria das entrevistas apontarem para uma aceitação geral do modelo sem divisões por região ou área, a demanda legal por uma divisão intraurbana gerou alguns questionamentos, levantados por esse autor. Dentre as mais relevantes respostas estão as da diretora do programa, V5, e de uma membro do comitê gestor, V6, com visões conflitantes sobre a aplicação dos distritos no OP,

> Eu acho que poderia [ser uma melhoria], porque aí nós seríamos forçados a fazer um alcance mais específicos para essas regiões. Agora, nós meio que usamos o método de "atirar nos peixes do barril" (...). Se nós estivéssemos em uma situação de distrito, eu penso que, agora que temos distritos e nós temos representantes, eu penso que nós poderíamos potencialmente fazer mais parcerias com os representantes dos nossos distritos e ter um foco maior nisso. (Entrevistada V5)
>
> Nós não éramos [divididos por] distritos. Nós éramos só uma cidade, e parecia fluir melhor. Agora que você tem distritos parece que é uma competição, ou as

[268] A entrevistada se refere, nesse caso, a uma experiência local que evoca a um debate orçamentário legislativo, guiado pelo prefeito Ulisses Maia, quando foi presidente da câmara de vereadores.

> pessoas que... eu não sei, algumas áreas querem mais coisas externas, como coisas de parques e recreação. Outras eram, tipo, querem os projetos de capital, as ruas, as calçadas, a zeladoria de árvores, algo assim. Coisas desse tipo. (Entrevistada V6)

No entanto, os conflitos mais relevantes advêm justamente das duas cidades em que há uma divisão territorial mais profunda: Araraquara e Łódź. Tal resultado obtido a partir das entrevistas faz sentido com os achados da literatura científica, já que há certo consenso de que processos mais complexos tendem a gerar mais conflitos e interesses pelo espaço urbano (Souza, 2010a; Rolnik, 2011; Pereira, 2015), algo originado de potencial impacto para modificar as relações de poder estabelecidas.

No caso paulista, duas questões principais foram trazidas. Primeiro, a necessidade de retomada e discussão sobre a transformação constante do processo e de suas divisões territoriais, algo movido, principalmente, pelas dinâmicas de transformação e reestruturação do espaço urbano. Como apontam Wampler (2003) e Alves e Allegretti (2012), a capacidade de mudança e acompanhamento das demandas dos participantes, em diferentes níveis, demonstra robustez e *accountability* do instrumento. O exemplo dado pela coordenadora do processo é claro nesse sentido, ao tratar de problemáticas que vinham sendo trazidas em reuniões recentes,

> A região 11 tem uma sub, você vê que já tem uma parte aqui fora do mapa que não estaria contemplada, digamos assim. E tem uma parte aqui que já cresceu. Então, na nossa cabeça, e aí a gente vai ter que se reunir com a SDU, que é o Desenvolvimento Urbano, entender, pegar esse mapa, colocar lá... a gente entende que pode ser que seja interessante a região 11 ter 2 subs agora, dividi-las de uma forma lógica, para a gente poder trabalhar mais as pessoas, enfim, trazer mais, mais pessoas para poder opinar, mais pessoas para trazer propostas, etc. Eu entendo, e todo mundo entende que essa é uma questão muito mais dinâmica do que a própria conferência, *a cidade cresce e a gente não sabe para onde, aí não dá para esperar a próxima conferência para mudar uma regional do OP*. Então tem essa questão, então hoje, como é? São as 27 subs, fazemos as regionais, as seis temáticas e fecha com a da cidade. Nas subs são tirados os temas que vão para a regional. Então vamos supor, pegar a região 1. Região 1 tem duas subs, aí você vai na sub 1, na sub 2 e tira dois temas em cada uma das subs. E aí são apresentadas propostas nas regionais a partir desses temas. Isso é uma outra questão que a gente discute aqui, será que não seria melhor a gente já tirar as propostas que vão? As propostas mesmo, e não os temas? É algo para se pensar. Depois a gente vai para as regionais. As regionais já são deliberativas, já terminamos com as obras e a ordem das obras. As temáticas não têm subs, as pessoas vão lá, levam os projetos delas, geralmente temáticas não tem uma quantidade tão grande de projetos. (Entrevistada A1. Destaque do autor.)

A questão do desenho e da divisão territorial em Araraquara, algo que molda todo o processo de participação e financiamento das obras, foi central para a segunda questão

tratada, um conflito que joga luz à importância do planejamento conjunto da regionalização do OP (Souza, 2006; 2010a) e reflete a rede de interesses que se forma em torno de um processo participativo como o OP. Tal caso diz respeito ao novo planejamento das regiões implementadas desde 2017 e que precisou ser modificado após 2019. Essa necessidade é resultado de uma decisão tomada pelos técnicos de incluírem, por proximidade territorial, uma área periurbana de renda relativamente alta – conhecida como Chácara Flora – junto de um assentamento rural, o Monte Alegre. A capacidade de articulação dos moradores da área de maior renda, em comparação com a população do assentamento, acabou concentrando as vitórias (e consequentemente, os recursos) desta região para somente um bairro, impedindo o processo de distribuição. Posteriormente, o bairro Chácara Flora foi fundido à região 1, e a região 10 se tornou exclusiva para os três assentamentos de Araraquara. Esse conflito é relatado sob diferentes perspectivas por A3, que esteve envolvida diretamente com a primeira gestão (2001-2008), A6, diretor do OP no momento em que a divisão territorial foi refeita (em 2017) e A4, gestor de projetos que acompanhou toda a problemática ao longo dos anos. A sequência é longa, mas é de relevância para compreender a importância deste tipo de tensão,

> (...) parece que hoje são 12 regiões. - **12, isso.** - É, quando eles fizeram essa divisão das regiões, eu já não sei te falar se atendeu a esses critérios que nós fizemos no primeiro processo. Eu não tenho condição técnica de avaliar isso, mas eu não sei se isso foi levado em consideração. Eu fui contra isso aqui. - **As 12?** - Eu fui contra. Eu achei que a gente precisava conversar mais sobre isso aqui. Apesar de eu entender que a cidade cresceu e que a gente precisava pensar numa outra alternativa. Vou te dar um exemplo. Eles colocaram... eles separaram os três assentamentos no começo. E eu falei "isso aqui não vai dar certo". Por quê? Porque eles colocaram a Chácara Flora, que tem uma população grande, que tem demandas específicas, que tem demandas que são de uma classe... Quem mora na Chácara Flora é quem tem dinheiro. É a pessoa que tem uma casa na cidade e também tem uma casa de lazer. E aí, o que que a gente... eu falei isso várias vezes com o Edinho. Aí teve um dia que teve uma reunião em Bueno de Andrada, no distrito, e foi um pau. Eu falei para ele, "falei para você que não ia dar certo isso. Não deu." Aí eles revogaram aquela decisão. Porque, lógico, a Chácara Flora tinha carro, tinha dinheiro e o povo do assentamento... Então aí, como é que ficou? Ficou o assentamento Monte Alegre e o assentamento de Bueno junto com a Chácara Flora. Isso aqui virou uma região. Que eu não sei o número, porque eu não estava mais no OP. E aí eu disse "isso aqui vai dar zebra". Porque o povo da Chácara Flora tem muito mais condições de se organizar, de levar gente. E não deu outra. No primeiro ano eles foram, eles levaram a demanda, no segundo ano eles levaram a demanda, no terceiro ano eles levaram a demanda. Aí o povo do assentamento começou a gritar: "Nós não queremos mais!", com razão. Então essa distribuição territorial, já que você tá fazendo a sua dissertação de doutorado em cima da questão da territorialidade, ela tem que ser examinada também. Ela tem que ser pensada com muito critério. Porque senão acontece o que aconteceu aqui, entendeu? Um grupo, ele sobrepõe a outro grupo e nunca o grupo menor, o grupo mais frágil vai conseguir aprovar uma demanda na plenária do orçamento participativo. (Entrevistada A3)

> Geralmente porque a gente pensou não na questão de ser assentamento, embora tenham necessidades diferentes, né? Mas a gente na época, na avaliação, era que era ruim colocar um assentamento disputando com o outro. Essa era a percepção. Mas assim... E aí só que teve duas questões. A Chácara Flora, muito organizada, disputando [com] o assentamento Monte Alegre, eles [assentados] perderam todas. Por pouco, mas perderam e aí assim era uma coisa muito difícil. (...) Então aí teve... bom, tão colocados, vão voltar a ser uma [região] juntos, né? Os assentamentos que tarem... Aí você... porque é mais ou menos o mesmo tamanho e tal. Então tem isso que mais aconteceu. (Entrevistado A6)

> Quando chega em 2017, vai elaborar esse novo orçamento. Coloca-se assentamento junto com a área urbana. Fica difícil para o assentado conquistar, por quê? É totalmente diferente as condições dele lá no campo do que quem está aqui. Exemplo, a gente tinha assentamento no Monte Alegre junto com o Chácara Flora. Olha a diferença. Chácara Flora são chácaras enormes, poder aquisitivo altíssimo, aí eles chegavam e levavam até o papagaio para votar. Tinham esse poder de mobilização. Eles têm uma... Eles iam para cima, conversavam com todo mundo, quem trabalhava lá, quem vivia lá, chegavam com 300, 400 pessoas na plenária. Aí você vai disputar com assentamento, ir lá do mato pegar ônibus, para vir para a plenária para votar. Porque ela tem que ser centralizada, você não pode beneficiar nem o assentamento, então a gente fazia no meio. (...) Aí foi se corrigindo, quando chega em 2019, ele corrige. Ele corrige, ele falou "Olha, a gente precisa mudar isso aí." Aí vem para a região... você diminuiu uma região porque você junta os assentamentos, que é o Bela Vista, está o Monte Alegre, e o horto de Bueno [de Andrade], que são esses três assentamentos, mais o Bueno de Andrade, e faz-se uma região. Onde é uma disputa franca, aberta a todo mundo em condições iguais. (Entrevistado A4)

Quando se fala em OP, se fala em orçamento, logo, se fala em disputa por recursos públicos, que suscitam por vezes competição, vezes cooperação (Wampler, 2003; Souza, 2006; Cabannes; Lipietz, 2017; Azevedo *et al.*, 2022). Também geram uma nova interface para interação entre diferentes agentes-atores, dentre eles membros do próprio poder público, mas em posições diferentes. O caso brasileiro, por exemplo, mostra registros de conflitos entre poder executivo e câmara de vereadores por conta do OP (Neves, 2008; Carlos, 2015). Apesar da diferente estrutura administrativa e organizacional, o caso de Łódź é também composto por estas tensões.

Como ressaltado anteriormente, o ciclo de 2016 do OP de Łódź foi marcado pela mudança do formato da divisão territorial das cinco grandes regiões para os 36 distritos, ou *osiedle*. Estas entidades de governo microlocal têm seus próprios representantes e orçamento que, apesar de reduzido, já é suficiente para estabelecer algumas relações de poder e o elemento da legitimidade do poder público. Porém, a relação entre tais distritos e o município – neste caso, o *powiat* de Łódź, que tem responsabilidades administrativas mais elevadas (Adamczyk *et al.*, 2024) – também é repleta de conflitos, que acabaram aparecendo no OP.

Há, neste caso, uma clara conexão entre poder, território, orçamento e o processo participativo. A explicação para a origem deste movimento, suas consequências e como se dá a relação entre *powiat* e *osiedle* é colocado, de diferentes maneiras, por L6, vereador com experiência de participação no OP como cidadão, e L4, a diretora do OP, que fortalece a posição da cidade. Novamente, os relatos são relativamente longos, mas servem para descrever bem o fenômeno.

> O que é importante mencionar é que os conselhos dos distritos, eles tinham a própria quantidade de dinheiro que eles podiam designar para projetos locais e investimentos. Meio que com uma consulta com os residentes, mas (...) esses conselhos não são uma coisa política, é algo bem reduzido, você sabe, um órgão suplementar à câmara de vereadores da cidade. Eles podiam designar certos projetos sem votação. Em 2019 quando Hanna Zdanowska [prefeita] venceu pela terceira vez, eles se livraram desse montante, porque falaram que é anti-democrático que os conselhos locais estejam fazendo o que querem. Então o pote de 20 milhões [de zloty] estava disponível de novo para eles [prefeitura]. 10 milhões foram colocados no orçamento participativo e 10 milhões foram colocados para, na realidade, atingir as promessas eleitores da prefeita. Porque ela disse que ela conhece melhor o que os residentes querem, não os conselhos locais. Então, por um ano, o OP, na verdade, tirou dinheiro dos conselhos dos distritos. (Entrevistado L6)

> Nós normalmente tínhamos uma quantidade de dinheiro direcionado para isso [o OP], e tínhamos uma quantidade de dinheiro direcionada aos conselhos locais, ou seja, nós temos 36 desses, um em cada distrito. Também é algo que era necessário ser feito. E são, tipo, de 15 a 20 representantes em cada distrito e eles deveriam cooperar com a gente, porque eles também são eleitos em eleições locais. E esse grupo de conselhos locais deveria cooperar com a gente. (...) Mas após anos dos conselhos locais trabalhando de uma maneira muito não transparente, houve uma decisão política que eu não sou muito... bem, eu não posso julgar se foi boa ou ruim, mas o dinheiro foi transferido desses conselhos locais para o OP. Então foi tipo "vocês estão fazendo isso de maneira não transparente, então vamos dar às pessoas a chance de decidir acerca desse dinheiro." (...) É uma parte bem problemática do funcionamento da nossa cidade, dos processos participativos e do orçamento participativo, que essas pessoas não querem cooperar conosco, porque eles ainda... mesmo que eles tenham trocado duas vezes desde que o dinheiro foi movido para o OP, mas eles ainda se sentem ofendidos e com ressentimentos com a gente. Então, eles não querem cooperar e não cumprem o papel que eles deveriam (Entrevistada L4)

Portanto, levando em consideração o descrito, debatido e analisado até aqui, é possível indicar, qualitativamente, qual o potencial de impacto territorial dos casos para um dos quesitos apresentados na seção 4.2, e diz respeito ao "grau de poder decisório concedido pelo Estado à população via desenho institucional". Pondo em perspectiva os quatro casos, e numa comparação mais ampla com as avaliações de pesquisadores sobre a trajetória do programa em diferentes espaços pelo mundo, afirma-se que os OPs de Araraquara e Łódź apresentam um *alto* grau de poder decisório para os cidadãos. Ambos

apresentam votação direta – ainda que com formatos diferentes – e uma divisão territorial que orienta a formulação dos projetos e sua implementação. Mesmo que essa não tenha sido elaborada em conjunto dos cidadãos – uma limitação, que afeta a avaliação do impacto -, ambos os casos parecem dispor de certa porosidade e abertura para avaliação, que é feita de maneira contínua. Apesar de, aparentemente, o desenho conceder mais autoridade para os técnicos no caso polonês, por conta de seu papel de veto, o mesmo acontece em Araraquara, e a atuação a partir das entrevistas sugere maior cooperação do que tensão entre funcionários do OP e cidadãos.

Vallejo também apresenta a votação direta, se utilizando de um modelo intermediário entre os casos citados acima. No entanto, a ausência de uma divisão territorial, as limitações nos tipos de projeto, a limitada capacidade administrativa e a relativa pouca abertura para *input* dos cidadãos aponta para um poder decisório *intermediário* do caso californiano. Neste caso, apesar da conexão direta entre voto e implementação – algo que não se manifesta tanto nos projetos, como veremos adiante -, as limitações da própria prefeitura afetam o que o cidadão pode atingir. E, em Maringá, apesar de uma estrutura administrativa robusta e uma aparente alta capacidade institucional, a opção por um modelo do tipo consultivo, em que há grande controle de técnicos e membros do executivo, e somente uma listagem de demandas – tanto nas reuniões presenciais quanto no questionário *online* – indica que o impacto, neste quesito, é *muito baixo*. Não se considera que este é inexistente pela qualidade da plataforma digital, que efetivamente pode fornecer elementos relevantes à gestão, mas com uma aplicação opaca e pouco democrática.

Porém, a análise comparativa dos desenhos institucionais compõe somente um dos aspectos a ser discutidos nesta análise qualitativa. A próxima seção, de caráter misto, irá explorar a qualidade e a quantidade da participação, levando em consideração o modelo escolhido e os resultados atingidos.

6.3 A participação popular: quantidade e qualidade

A participação popular está no centro do debate acerca da qualidade e do impacto dos programas de OP. Como o próprio nome do instrumento deixa claro, sua credibilidade e validação dependem de que haja atuação da população em torno do orçamento público (Cabannes; Lipietz, 2015; Azevedo *et al.*, 2022). Isso é real ao ponto de que alguns dos

princípios fundamentais do OP, como a inversão de prioridades políticas e a radicalização da democracia (Fedozzi, 2002; Baiocchi; Ganuza, 2014; Cabannes, 2018) dependam diretamente de quantos e quais cidadãos estão participando, como essa participação ocorre e quais são os agentes-atores que efetivamente controlam o processo (Faria; Karam; Santos, 2017; Cabannes, 2018; Wampler; McNulty; Touchton, 2021; Su, 2022).

A presença de cidadãos no processo do planejamento e da gestão urbanos não é uma exclusividade deste instrumento e se relaciona com diversas dinâmicas, algumas das quais que se associam com a própria concepção da democracia participativa (Souza, 2006; 2010a; Pateman, 2012; Gomes; Silva, 2017). Dentre as vantagens observadas estão a maior compreensão do dito "cidadão comum" em relação ao funcionamento da burocracia do Estado e do espaço urbano, o aumento de *inputs* obtidos pelo poder público, a expansão do campo político e da política, a mudança de padrão do uso dos recursos públicos, e a maior legitimidade no desenho e aplicação de políticas públicas (Fischer, 2003; Sintomer, 2010; Steinberger; Costa, 2017).

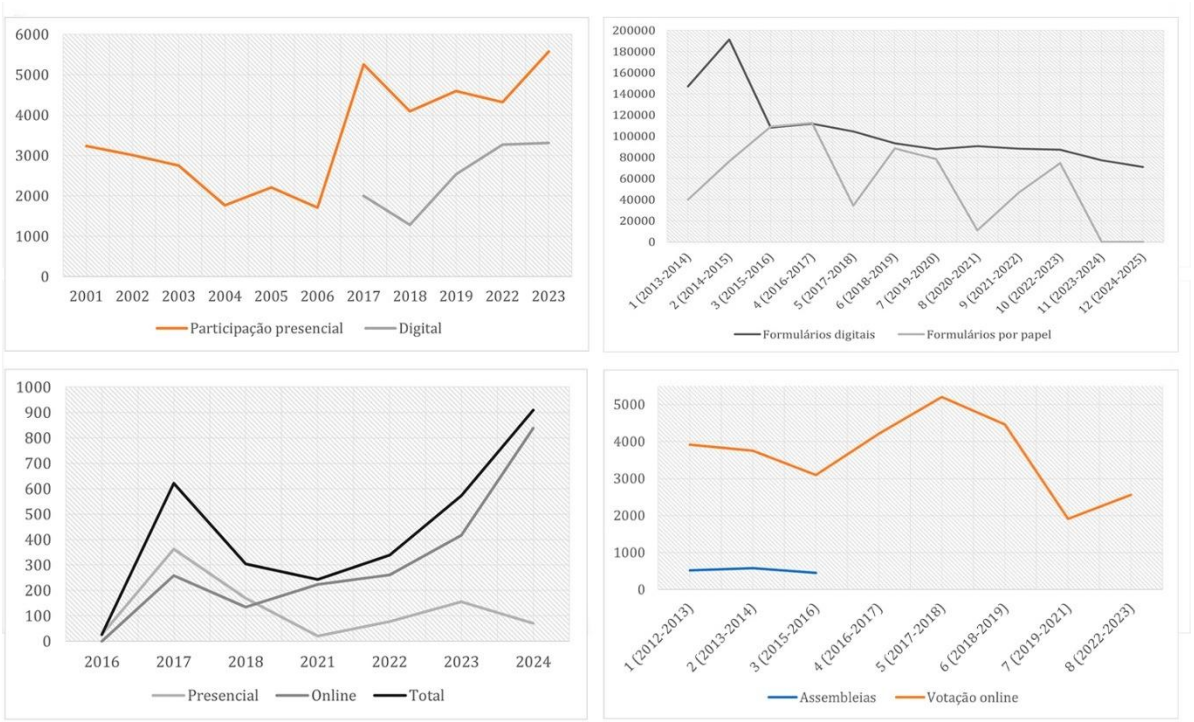
Há, também, diversas críticas. A possibilidade de cooptação da parte de grupos específicos, a falta de legitimidade – que pode ocorrer por baixa participação ou por questionamento de outros órgãos –, a falta de validade de argumentos baseados em experiências, a baixa eficácia e a limitação do alcance do público são alguns dos apontamentos realizados pela literatura (Gomes; Silva, 2017, Faria; Karam; Santos, 2017; Falanga, 2020; Ferreira, 2023). Ademais, pode-se incluir também os pesquisadores favoráveis à democratização das decisões em direção aos cidadãos, mas que são céticos em relação à participação institucionalizada (Souza, 2006; 2010b; Miraftab, 2009; Tanaka, 2017). Resumidamente, tais autores argumentam que a posição heterônoma do Estado e sua rede de interesses associada aos dos agentes-atores capitalistas, impede que a participação com o endosso do poder público possa ser radical e suficientemente transformadora, o que lhes fazem advogar por uma abordagem insurgente ao planejamento.

Há, por trás dessas discussões, um fator relevante em torno do que é a participação: sua concepção. Acadêmicos, gestores públicos, figuras políticas e cidadãos compreendem a participação popular de maneiras diversas, o que gera abordagens diversas. Dentre as entrevistas coletadas ao longo do trabalho, este foi tema recorrente de algumas das conversas – como as com A3, L2, L3 e M4, para citar os exemplos mais relevantes – e fortalece essa questão. Como visto ao longo da seção anterior, o entendimento do que é a

participação e de como procedê-la é algo direcionado diretamente pelo desenho institucional, que molda o processo participativo (Lüchmann, 2002; Wampler, 2003; 2015; Montambeault, 2019; Mattei; Santolamazza; Grandis, 2022). Para se ater a experiência brasileira, mesmo casos em que a colaboração associativa é originária de fortes desigualdades socioespaciais (como em Porto Alegre e Belo Horizonte) ou por uma tradição operária (como Ipatinga, Vila Velha e Volta Redonda), a participação só foi efetiva por conta da abertura de canais institucionais que permitiram a cogestão ou até a delegação de poder (Wampler, 2003; Souza, 2010a; Carlos, 2015).

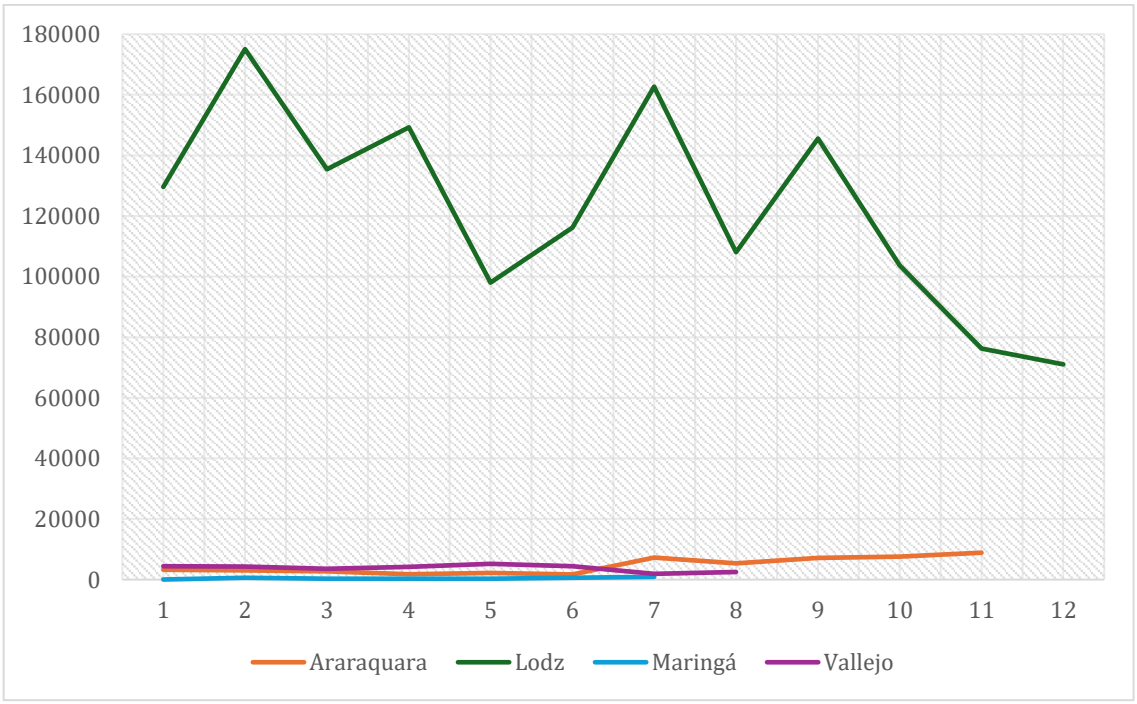
As maneiras de avaliar a participação no orçamento participativo e sua capacidade de gerar impacto territorial, ou seja, modificar desigualdades socioespaciais e interferir nas relações de poder urbanas, passam por colocar em perspectiva dois elementos: quantidade e qualidade. Apesar de poderem ser analisadas isoladamente – como feito no caso da quantidade, no capítulo anterior – sua maior potencialidade é estando juntas, mesmo sabendo que é a qualidade a principal definidora do aprofundamento democrático e em termos de gestão urbana que o instrumento alcança. Em termos de dados, a Figura 26 e os Gráficos 13 e 14 apresentam, na sequência, os números obtidos pela pesquisa para os quatro estudos de caso. A primeira, coloca os valores e a variação temporal para os casos de maneira individual, considerando suas particularidades. Já o segundo, explora a quantidade de cidadãos envolvidos comparando as cidades em uma mesma escala, com o terceiro o fazendo pela porcentagem da população.

Figura 26 - Participação total por ano em, respectivamente, Araraquara, Łódź, Maringá e Vallejo



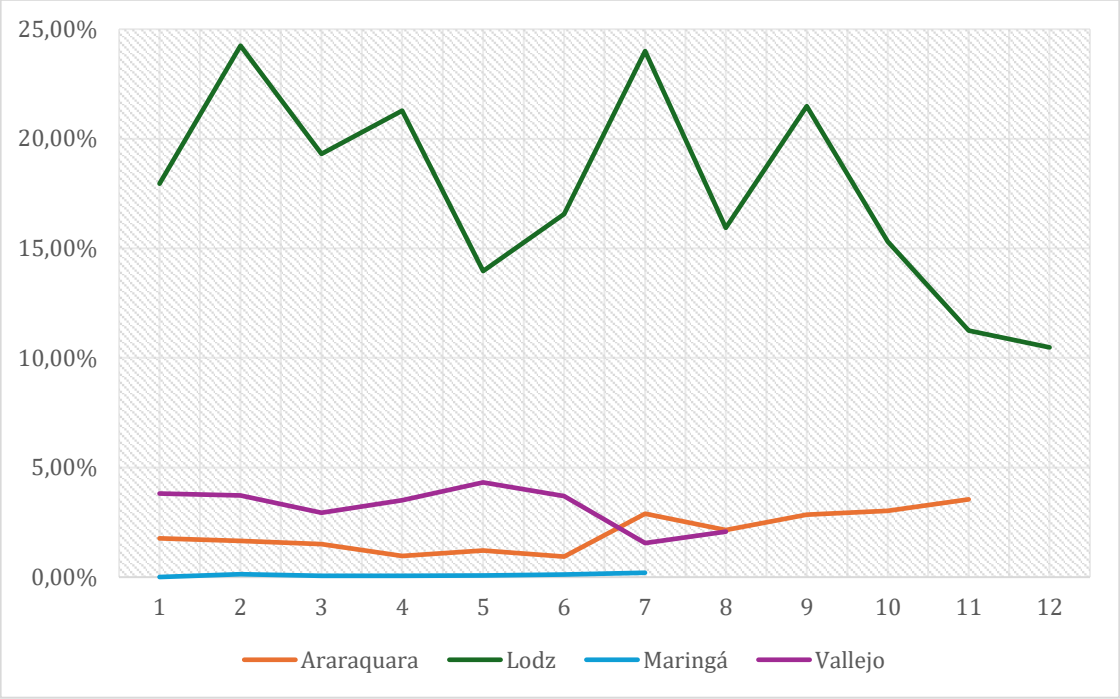
Fonte: CPPO (2024); Prefeitura de Łódź (2024); IPPLAM (2024); Prefeitura de Vallejo (2023). Elaborado pelo autor.

Gráfico 13 - Participação total (presencial e *online*) por ciclo nos quatro estudos de caso



Fonte: CPPO (2024); Prefeitura de Łódź (2024); IPPLAM (2024); Prefeitura de Vallejo (2023). Elaborado pelo autor.

Gráfico 14 - Participação per *capita* (presencial e *online*) por ciclo nos quatro estudos de caso



Fonte: CPPO (2024); Prefeitura de Łódź (2024); IPPLAM (2024); Prefeitura de Vallejo (2023). Elaborado pelo autor.

O primeiro elemento a ser considerado a partir dos dados obtidos e dos produtos gráficos acima é o da adoção, nos quatro estudos de caso, de ferramentas digitais, ainda que com abordagens diferentes. Apesar do OP de Łódź ser muito mais fundamentado na via digital, há a existência de interações presenciais, como a "gala", evento de encerramento que o pesquisador esteve presente para a edição 2024-2025 (registros disponíveis no Anexo 14), e os encontros no início do processo entre técnicos e cidadãos para tirar dúvidas sobre o desenho institucional. No entanto, são muito reduzidos (os três primeiros relatórios indicam presença de 640, 224 e 119 pessoas para cada ano) e têm pouco peso no modelo. Tal observação está de acordo com o padrão geral europeu (Dias *et al.*, 2021; Wampler; McNulty; Touchton, 2021) e, mais especificamente, polonês (Poplawski, Gawlowski, 2023).

No entanto, as outras três cidades se utilizam mais ativamente de um equilíbrio entre as estratégias, com destaque para Vallejo. Há, nesses casos, uma efetiva hibridização do OP, uma tendência global observada nas últimas décadas (Maeroe *et al.*, 2020; Bartocci *et al.*, 2022) e que é avaliada, pelos autores citados, como relevante para aumento da eficácia, maior transparência, alcance dos programas e capilaridade das inovações democráticas com populações mais jovens (Sampaio; Peixoto, 2013; idem, 2020; Manes-

Rossi *et al.*, 2021). Nas duas cidades médias brasileiras, há um desequilíbrio que se relaciona com o tipo de participação intencionada pelas respectivas gestões. Em Maringá, o digital recebe mais atenção do IPPLAM, dado que o modelo consultivo é beneficiado pela listagem de demandas da parte dos cidadãos; e em Araraquara, que segue vinculado ao modelo "tradicional" de OP brasileiro (Sintomer *et al.*, 2012; Wampler; McNulty; Touchton, 2021), traz a ferramenta digital para expandir a dimensão de uma de suas plenárias temáticas, mas de maneira relativamente restrita. Já o desenho institucional de Vallejo favorece ambas as abordagens de maneira equilibrada[269], ainda que o ato de votação seja realizado de maneira majoritariamente *online*.

Antes de tratar especificamente dos números da participação, algumas especificidades precisam ser tratadas. Primeiramente, em relação a Araraquara, os dados consideram a soma total da participação em todas as plenárias (subs e regionais) e o OP digital – lembrando que o mesmo não existia durante a primeira gestão -, voltado somente à plenária da cidade. A ausência de dados para o período da pandemia (2020-2021) é explicado pela paralisação do processo, algo que também ocorreu em Maringá (em 2020, com 2021 a realização de uma versão reduzida para as assembleias), além de não ter sido possível obter dados sobre a edição de 2019 deste programa[270]. O período pandêmico também afetou Vallejo, que estendeu seu sétimo ciclo de 2019 até 2021 e interferiu na transparência do instrumento posteriormente, por conta de limitações fiscais e administrativas. A cidade californiana também procedeu como Łódź em relação aos dados das plenárias, parando de divulgá-las (pelo menos em seu site oficial) a partir da quarta edição, mas estas têm uma função muito mais profunda neste desenho institucional do que no polonês.

Tratando das quantidades em si, os gráficos evidenciam uma enorme discrepância entre os casos, dividida em três níveis. O primeiro, é ocupado isoladamente por Łódź, que apesar de apresentar uma relevante decadência após a pandemia, mantém níveis elevadíssimos de participação, com quase todas as edições acima de 100 mil cidadãos envolvidos (e um pico próximo a 180 mil) e uma porcentagem envolvida que supera, em quase todas as edições, os 15%, indo além de 20% em quatro ocasiões.

---

[269] No entanto, após pandemia de COVID-19, os encontros outrora presenciais se tornaram *online*, com exceção dos encontros do *steering committee*, que são híbridos.

[270] De acordo com o próprio IPPLAM "todas as informações foram incluídas no processo 55255/2019 e encaminhado à Diretoria de Orçamento e posteriormente arquivado na referida diretoria", já a Secretaria da Fazenda argumentou que "Ata de 2019 não nos foi repassada".

Já o segundo nível é composto por Araraquara e Vallejo, processos que têm, como apontado na seção anterior, maior similaridade em termos de desenho institucional. Historicamente, ambas as cidades atingem índices de participação similares – apesar de que a estadunidense mais digital, e a brasileira mais presencial -, com a porcentagem não atingindo 5% da população em nenhum ciclo. No entanto, a cidade paulista apresenta crescimento nas últimas edições e um patamar de participação geral maior que o visto na primeira gestão, algo também impulsionado pela sua hibridização. Já a contraparte californiana registra decadência após a pandemia, algo apontado como preocupante pela diretora do OP, a Entrevistada V5.

Por fim, o último nível diz respeito à experiência de Maringá. Seus resultados têm dificuldade de aparecerem no gráfico e sugerem uma participação muito inferior aos pares da comparação. Por mais que tenha crescido, especialmente por conta da maior adoção da população ao questionário *online*, o auge do Orçamento Cidadão têm contato com somente 0,20% da população de Maringá, a segunda maior – em termos populacionais – dentre os quatro aprofundamentos aqui realizados.

Tais resultados demandam algumas explicações, estando majoritariamente vinculados aos desenhos institucionais dos processos. Isso se associa com o outro aspecto avaliado aqui: a qualidade dessa participação, algo suportado pelos trabalhos de campo e, principalmente, pelos relatos dos sujeitos entrevistados.

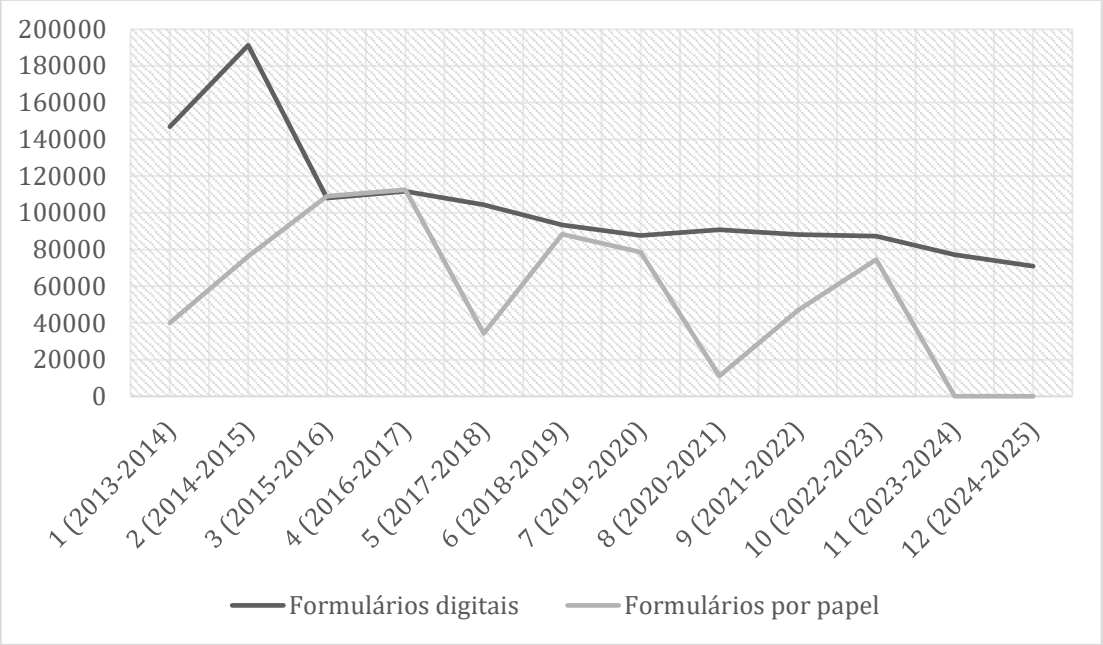
A primeira questão gira em torno da votação por plataformas digitais como métrica de participação. É apontado pela literatura sobre OP que tal estratégia tem como lado negativo uma menor profundidade do envolvimento da população, que exige pouco do cidadão e acaba desidratando a deliberação, diminuindo a qualidade das decisões e o papel pedagógico do instrumento (Allegretti; Dias; Antunes, 2016; Wampler; McNulty; Touchton, 2021; Poplawski; Gawlowski, 2023). Apesar dessa questão se manifestar também em Araraquara e Vallejo, os agentes-atores por trás dessas experiências as moldaram de maneira mais equilibrada entre os dois momentos principais – deliberação e votação – com o *online* sendo um apoio, apesar de mais forte no caso californiano. Por sua vez, em Maringá, há forte concentração recente da participação por via da plataforma digital, e em Łódź, principalmente, há uma clara decisão (algo visto, por exemplo, na entrevista com o sujeito L1, envolvido na formulação do OP) por um desenho que enfoca grande parte dos esforços na elaboração de projetos e em sua votação, ambos em ambiente *online*.

A participação na experiência polonesa não pode ser questionada em termos de número e alcance. Mesmo na Polônia, em que o modelo de OP digital – sem significativa deliberação - é o predominante e delimitado pela lei nacional, Łódź se destaca pelos índices de participação totais e relativos (Bednarska-Olejniczak; Olejniczak, 2018; Lehtonen, 2021; Wetoszka, 2022a; 2022b). Em comparação restrita à Europa, utilizando o exemplo de Portugal – um dos mais influentes países no ramo do OP atualmente, assim como a Polônia (Dias *et al.*, 2021) -, em que a votação *online* ou por SMS é também a dominante (Allegretti; Dias; Antunes, 2016; Falanga *et al.*, 2020), 12 casos dentre 75 superaram 25% da população envolvida, sendo que somente uma, Cascais[271], se enquadraria na classificação de porte médio (Bogo, 2020a).

No entanto, este elevado volume de Łódź tem uma particularidade, que são as votações por papel. Como delimitado pelo modelo, anteriormente havia a opção de, em complemento ao voto pela plataforma digital, formulários físicos – disponibilizados pela prefeitura – poderiam ser depositados em urnas disponibilizadas em diversos sítios públicos da cidade, especialmente bibliotecas municipais. Nas entrevistas, foi tema recorrente as distorções causadas por essa abordagem. Na sequência, o Gráfico 15 apresenta a discriminação entre votos digitais e por papel, por ciclo.

[271] Este, por sua vez, um caso notório e influente especialmente em contexto europeu, com elevadíssimos índices de participação – que chegam a se equiparar às eleições municipais – e um desenho institucional bem desenvolvido (Cabannes, 2015; Falanga *et al.*, 2020; Bogo, 2020a; Lüchmann; Martelli; Taborda, 2021).

Gráfico 15 - Número de formulários[272] preenchidos no OP de Łódź, por ciclo



Fonte: Prefeitura de Łódź (2024). Elaborado pelo autor.

É possível observar que há uma grande variação nos *kart* preenchidos em papel, e que estão associados com mudanças na abordagem em torno deste procedimento. Há uma clara diferença em relação aos votos digitais, visto que apesar do pico do segundo ciclo, há uma relativa constância – e queda, vale reforçar – desta maneira, algo associado com a centralidade da *e-democracy* neste caso. A forte variação dos votos em papel está associada em como os cidadãos foram se apropriando e se utilizando do desenho institucional, e como o poder público foi modificando os critérios, adaptando os formulários e tentando incrementar a transparência, até efetivamente quase extinguir os *kart* físicos nas últimas duas edições. Os relatos de L4, diretora do OP que esteve envolvida nas últimas mudanças, e L6, vereador com histórico de participação e questionamento sobre o desenho institucional, elucidam a problemática e as variações.

> Nós já tivemos variações maiores, ano a ano, porque nós éramos 70 [mil] e alguma coisa, e então 115 [mil], porque nossos habitantes são extremamente espertos e eles sabem como utilizar qualquer brecha em nosso processo. Então, eles ajustam com adições. Então eles fazem... você sabe, tipo, um ataque no sistema e aí nós cortamos a possibilidade de usá-lo de maneira errada e então nós temos outra [mudança], talvez algo assim. (Entrevistada L4)

[272] Referido no polonês como *kart*, se trata dos formulários que podem ser preenchidos por 5 votos em projetos, divididos entre projetos locais e para toda a cidade. Logo, são 10 votos possíveis por cidadão. Não só os votos individuais começaram a ser divulgados somente a partir do relatório de 2021-2022, acredita-se que o número de *kart* é mais representativo que os votos em projetos em si.

> (..) o orçamento participativo tinha dois modos de votar: o voto *online*, em que era necessário você colocar o seu número de telefone e seu número de identidade nacional, esse era a base para seu voto; ou o voto por papel, em que você fazia o mesmo, mas você não precisava confirmar a sua identidade de alguma maneira. E diversas escolas estavam enviando as crianças por aí basicamente para coletar votos. Então, eles estavam... as crianças estavam correndo pela cidade e perguntando para as pessoas por seus números pessoais, e era assim que eles estavam votando pelos projetos. E isso era altamente antiético, se não ilegal em termos de coleta de dados públicos, da legislação de RGPD [Regulação Geral de Proteção de Dados]. Mas graças a, na verdade, inclusão da minha análise e publicação sobre isso, as escolas foram movidas da lista de projetos locais para as da cidade, o que torna mais difícil para eles. E também, ano passado, eu acredito, a votação por papel foi severamente restrita, de maneira que você só tenha um *kart* em papel por pessoa. Então antes, era comum você ter algo na linha de 80 mil ou 70 mil votos por papel, quando todo mundo podia imprimir os *kart* em papel. Bem, agora, esse ano só houve 16, um seis. Então, isso realmente mostra a escala de quantos votos era coletados por organizações, instituições etc. em contraposição ao que era escolhido por opção da população, dos residentes. Então agora, você sabe, as regras meio que mudam todos os anos porque você tem de ser receptivo às mudanças que ocorrem. (Entrevistado L6)

Ambos os relatos reforçam a importância de compreender o espaço urbano como ambiente de disputa, tensão e conflitos, que acabam de manifestando em suas diferentes dimensões, o que inclui uma política pública de gestão urbana como o OP (Cabannes, 2007; 2021; Wetoszka, 2020). O modelo desenvolvido pelo caso polonês, apesar de não fomentar a deliberação presencial institucionalizada, está capilarizado na população, que busca se envolver, entender o desenho e manipulá-lo de acordo com seus diversos interesses. A interação entre sociedade civil e poder público, neste caso, é repleto de atritos, mas evidencia que o programa está vivo, em constante mudança, e é considerado como importante pela população, apesar da queda constante de participação dos últimos anos. Neste caso, o orçamento foi aberto ao público e, como clara fonte para o aprofundamento ou modificação relações de poder na cidade (Souza, 2010a; Azevedo *et al.*, 2022), tem sido disputado por diferentes agentes-atores e sujeitos.

O outro lado dessa questão é a votação digital. Parte dos argumentos dos entrevistados[273] – além somente de L6 – é de que a participação por votos em papel,

[273] Como em "(...) no nosso caso era diferente quando tínhamos o voto em papel, porque votos no papel deram muitos votos, mas também muitas questões sobre se as pessoas realmente votaram e sabiam o que estavam, ou se os números delas não estavam escritos em uma lista de pessoas que outras pessoas têm. Então você tem problemas com a narrativa, porque primeiros as ONGs estavam pressionando "corte o papel, é só uma fraude com o papel, as pessoas são injustas", e tal. E quando nós cortamos o papel e, com certeza, os números caíram, eles falaram "ninguém quer brincar com vocês", eu digo, "vejam o que vocês fizeram, são cada vez menos e menos pessoas". Se nós tivéssemos o papel de novo, teriam de novo algo tipo, mais 30 mil pessoas que talvez não saibam se votaram." (Entrevistada L4) e "O voto por papel criou um enorme problema, porque as escolas, por exemplo, estavam usando as crianças para conseguir votos. (...) A segunda coisa é que as pessoas realmente não sabiam que eles estavam fazendo parte do processo do orçamento

naquele volume, era muito frágil e estava associada com diversos cidadãos que não sabiam o que estavam escolhendo ou que sequer eram parte de um orçamento participativo. Em contrapartida, pois mais que elaborar ou selecionar o(s) projeto(s) por via de uma plataforma digital seja menos complexo e "profundo" que o modo deliberativo e dialógico presencial – como visto, especialmente, em Araraquara – o processo ainda demanda do participante que este explore a ferramenta e, no mínimo, tome um conjunto de decisões, o que demanda reflexão (Maeroe *et al.*, 2020). Também aumenta a eficácia do programa, diminui seus custos e aumenta a transparência (Sampaio; Peixoto, 2013). Além da literatura, estes argumentos foram anteriormente apresentados pelo entrevistado L1 e por outros sujeitos envolvidos, em diferentes posições. L4, a diretora do OP, L5, cidadão com participação em diversas edições, e L6, vereador com forte histórico no OP local, deram as suas impressões sobre o tema, quando perguntados sobre o modelo digital.

> A votação digital? Sim. Eu penso que é [uma boa ideia]. Porque o papel era muito... não construía *confiança* entre as pessoas, construía desconfiança. Porque as pessoas vinham e falavam "Eu quero ver meu voto", "Eu penso que esse número não é... eu acho que não assinei isso, talvez alguém tenha colocado outros números nos projetos que eu queria" e agora é, você sabe, você tem o número da pessoa conectado com o número de telefone, então é mais difícil dizer que "não era eu, eu não sei o que foi, talvez alguém trapaceou"... – **Há mais transparência.** – Mais transparência, e as pessoas realmente usam. Eles amam discutir, e eles discutiam muito por causa do papel. (Entrevistada L4. Destaque do autor.)

> [O modelo digital] é muito melhor. Muito melhor porque o processo digital exclui o processo injusto de coletar papéis com assinaturas de pessoas. Era provavelmente notado principalmente em escolas, bibliotecas e hospitais; hospitais também faziam isso. (...) Pessoas que não sabiam o que o OP era, eles votavam só por um projeto, e perdiam a possibilidade de votar por outros projetos. (Entrevistado L5)

> Eu acho que serve um propósito [o modelo digital]. E claramente, ainda está fazendo as pessoas estarem envolvidas, ainda que haja vários altos e baixos. E ainda assim eu penso, eu sinto, que 10% [da população] é um resultado bem decente. (Entrevistado L6)

No entanto, por mais que haja uma clara aceitação, tanto de parte dos entrevistados quanto da população em geral – manifestada pelos altos índices de votação -, isso não significa que haja uma unanimidade. Além das críticas da literatura, que apontam que, acima de tudo, o formato digital de votação desidrata o componente democrático do OP e que incentiva mais a competição que a cooperação (Allegretti; Dias; Antunes, 2016), parte

participativo. Havia milhares de votos, algo como 15 mil votos de pessoas que, provavelmente, na vasta maioria, sequer sabiam que estavam votando no orçamento participativo." (Entrevistado L6)

dos sujeitos – especialmente os envolvidos com a criação do processo – sugere que há claras limitações no que é entendido como "participação" nessa experiência. Trata-se de concepção, como tratado anteriormente. Os entrevistados L2, L3 e L6, todos com experiência no ativismo em torno da abertura democrática do planejamento e da gestão urbana, trazem contraposições ao que está colocado na cidade e como deveria ser entendida a participação em torno de um instrumento com o OP. Novamente, relatos longos, mas que sumarizam o conjunto de críticas levantadas.

> Como você já deve saber nesse estágio do seu doutorado, votações não são boas para a democracia. Não é melhor método de se tomar decisões, certo? Especialmente se você está em uma cidade, em um país que não está acostumado a pensar nos outros como parte de uma comunidade. Nós não estamos pensando nisso. (...) Nós temos que cooperar com o vizinho para sobreviver, em longo prazo, é claro. Eu pensei que seria uma boa ideia usar o orçamento participativo para ensinar essas perspectivas, não deve haver 700 mil egoístas em uma mesma cidade, nós temos que, tipo, criar grupos e os grupos decidirem o que fazer, mas esse grupo deveria pensar em outros grupos e suas necessidades para criar um mundo melhor, uma cidade melhor para todo mundo. Eu não estou mais trabalhando para o município, então você pode pensar como isso funcionou. Não funcionou. (Entrevistado L2)

> (...) agora você pode votar pela internet, mas nós pensávamos que poderia ser melhor fazer as pessoas se encontrarem porque elas poderiam escolher entre outros projetos, eles teriam que ouvir o autor e partilhar as suas opiniões e discutir acerca da necessidade desse projeto, ou sua importância. E nós pensávamos que a coisa mais importante era ter um lugar para as pessoas partilharem suas ideias e votar [presencialmente]. (Entrevistado L3)

> Quanto mais velho eu fico, mais eu sinto que nós poderíamos ter, você sabe, 10% do orçamento no orçamento participativo. Mas necessitaria ser feito de uma maneira um pouco diferente. (...) É conhecido como painel cívico na Polônia. Então, é algo como um grupo focal, e ocorreram dois como esse em Łódź, um acerca do plano de descarbonização e outro sobre o plano para "esverdear" [a cidade]. Então, havia algo como 50 participantes convidados de grupos representativos de idade, educação etc. em relação a população normal. (...) Eu penso que algo do tipo poderia ser usado no orçamento participativo também. Mas de uma maneira que você não precisa de todo esse tipo de votação e preparação de projetos. O que você precisa é fazer um melhor levantamento das necessidades e realmente apontar, vamos dizer, as ruas a serem renovadas e quaisquer outras questões. (Entrevistado L6)

Tais questões tratam, portanto, da limitação de um modelo voltado mais diretamente à votação do que essencialmente ao debate e compartilhamento de ideias[274],

[274] L4, a diretora do OP e L7, vereadora responsável pelo acompanhamento do processo, argumentaram que o modelo atual tem significativos encontros com a população. A primeira afirmou que "Agora você tem um monte disso. No começo você pode vir até a gente, e você pode desenvolver seu projeto com a gente, mas aí você vai para as comissões da câmara de vereadores (...) e as pessoas vêm, e nós negociamos sobre o projeto, nós nos encontramos muito", e a segunda que "(...) nós temos algumas consultas com os cidadãos e eles têm a oportunidade de encontrar os líderes dos projetos, os cidadãos. Eles têm a possibilidade de nos encontrar

em que a competição se sobressai a cooperação[275]. Os casos de Araraquara e de Vallejo, que apresentam similaridades no quantitativo de sua participação, também o têm em sua qualidade, pelo menos em termos de objetivo. Novamente, há questões associadas com o desenho institucional, que promove uma participação mais profunda e complexa destes dois casos para com os outros dois. E, entre eles, a experiência paulista apresenta mais potencial de impacto territorial por sua participação, algo averiguado em ambas as gestões por pesquisadores (Morais, 2007; Carvalho; Araújo, 2011; Ventura, 2020; Lüchmann; Martelli; Taborda, 2021).

Comparando estes dois casos, com desenho institucional mais similar, pode-se dizer que as vantagens de Araraquara passam por três elementos: a estrutura da participação, como essa participação ocorre e quem participa. O primeiro e o segundo dizem respeito a algo associado as adaptações do modelo porto-alegrense (Sintomer *et al.*, 2012) adotado na cidade, que envolve uma participação territorializada, associada ao vínculo com o local, suas demandas e necessidades, que se manifesta nas plenárias sub-regionais e regionais. Apesar das mudanças que poderiam tornar o processo melhor e mais eficaz, listadas anteriormente pela entrevistada A1, a participação está capilarizada na cidade e não se concentra em áreas específicas, apesar de algumas diferenças espaciais, o que pode ser observado nos Quadros 28 e 29, adiante. Em comparação, apesar dos encontros deliberativos terem importância em Vallejo, não há lastro espacial para as reuniões – o que auxiliaria no levantamento das demandas – e o alcance em termos numéricos é muito inferior à experiência paulista (considerando os dados dos três primeiros ciclos), sendo aproximadamente 9 vezes menor, mesmo tendo somente metade da população.

---

e com cada um, e nós mostramos a eles a lista de projetos que foram propostos, e nós podemos discutir eles. (...) Então, há a possibilidade de discutir isso, mas não muitas pessoas vão lá. Eu não sei por que, eles têm a possibilidade, mas não [vão] muitas pessoas."

[275] O entrevistado L2 trouxe uma excelente metáfora para resumir o tema, ao dizer que: "Meu conflito favorito sobre o espaço urbano são dois caras discutindo acerca de se um espaço vazio no meio de uma área residencial deveria ser um estacionamento ou um *playground*. E a parte engraçada é que o cara que está pensando no *playground* tem filhos, mas também um carro; e o cara que está pensamento no estacionamento tem um carro, mas também têm filhos. Então, as necessidades deles são similares, as suas prioridades são um pouco diferentes, mas eles não estão falando um com o outro. Se eles não estão falando, eles não sabem as suas perspectivas. Eles podem mudar as perspectivas; eles podem criar uma solução que é boa para ambos e então pedir ao orçamento participativo para ajuda e suporte financeiro. (...) o procedimento em si não está dando a oportunidade de criar um diálogo sistemático entre pessoas e a comunidade, entre comunidades, entre populações e assim por diante."

Quadro 28 - Participação nas plenárias do OP de Araraquara na primeira gestão, por ano e região

Ano	Região 1	Região 2	Região 3	Região 4	Região 5	Região 6	Região 7	Região 8
2001	70	62	87	48	69	26	43	113
2002	248	45	360	103	257	121	109	36
2003	230	34	97	169	114	57	59	53
2004	107	30	147	157	184	158	87	93
2005	300	104	106	221	138	194	119	134
2006	261	40	135	180	51	146	30	93

Fonte: Carvalho e Araújo (2011). Adaptado pelo autor.

Quadro 29 - Participação nas plenárias do OP de Araraquara na segunda gestão, por ano e região

Ano	Região 1	Região 2	Região 3	Região 4	Região 5	Região 6	Região 7	Região 8	Região 9	Região 10	Região 11
2017	236	226	205	208	127	332	150	137	278	208	199
2018	229	101	143	181	68	290	209	112	171	189	186
2019	178	107	360	385	100	159	150	344	231	374	76
2022	220	87	331	199	67	182	293	72	345	103	119

Fonte: Prefeitura de Araraquara (s.d.) e Silva (2023). Elaborado pelo autor.

No que diz respeito à espacialidade dessa participação, é possível observar que, por mais que o OP digital tenha incrementado os valores totais na gestão mais recente, a participação presencial também cresceu, demonstrando não há só a manutenção da credibilidade do programa (apesar da instabilidade), mas seu aumento com a população. Tal fenômeno se relaciona, potencialmente, com a maior capacidade administrativa e os esforços no período de pandemia – algo reforçado nas entrevistas de A4, A5 e A6, todos com diferentes posições na gestão -, que potencialmente se relacionam com a visão popular sobre a participação em Araraquara no geral e, com o OP, no particular. Em relação a primeira gestão, Carvalho e Araújo (2011) apontavam que a dificuldade de implementar os projetos e demandas escolhidas nos anos anteriores foi o principal motivo para queda da presença dos cidadãos nas plenárias, algo a ser explorado na próxima seção.

É necessário discutir, no período mais recente, as duas regiões que se destacam pela ausência de participação. A 02 é classificada como uma área pericentral de alta renda e a 05 diz respeito à região central (rever Mapa 22). É possível perceber também a queda da participação na região 10 de 2019 para 2022, por conta da questão relatada anteriormente acerca da Chácara Flora. A menor participação de áreas da cidade que são caracterizadas como maior renda remontam ao terceiro elemento citado anteriormente, o de *quem* participa. Isso é observado nas falas dos entrevistados, ambos envolvidos com o processo em diferentes momentos, que complementam os dados.

> (...) tem uma Unidade de Saúde que acho que é a Unidade de Saúde [que] tem menos movimento, não que não tenha, mas é uma área mais já da classe média para alta, que seria o Jardim Imperador, aquela região aonde você iria para o Selmi Dei, do lado direito. São casas grandes, são chácaras, são condomínios, muito condomínios, você entendeu? Então, não é esse pessoal que são beneficiados, tanto que eles não participam, é uma região que menos participação temos. – **Qual o número?** - É o Jardim Imperador, região 2. É uma região que a gente tem menos participação, porque é um pessoal de poder aquisitivo maior. (...) E sai tipo, região 2, sai uma ponte, para atravessar de um bairro, praticamente um condomínio fechado, que está distante, que tem que atravessar o rio, porque tem que dar uma volta, e quer uma ponte. Então, enquanto você pede uma Unidade de Saúde, você pede uma ponte. Então, a grande maioria beneficiada são as pessoas de baixa renda mesmo. (Entrevistado A4)

> Mas você tinha algumas coisas nesse sentido também, das pessoas se organizarem para conseguir algo mais elitizado, né? Ou considerado elitizado. E o centro da cidade [região 05] sempre foi muito... assim, porque no centro teoricamente você tem tudo de equipamento. Então sempre também você tem uma... não tinha muita participação, porque não tinha esse interesse. (...) Então esse instrumento vai beneficiar quem se organizar melhor, quem conseguir se organizar. Mas só que quem se organiza? Quem necessita. Então acaba beneficiando mais as pessoas que mais precisam do serviço público. Ou as minorias políticas. (Entrevistado A6)

Por mais que por vezes essas minorias políticas acabem, dentro do orçamento participativo, tendo uma participação mais restrita (Carvalho; Araújo, 2011; Lüchmann; Martelli; Taborda, 2021; Silva, 2023) e até vinculada a uma "bolha ideológica" – como argumentado pelo entrevistado A6 -, a simples existência de plenárias deliberativas e decisórias sobre projetos voltados às minorias políticas é um significativo avanço em termos de impacto na participação, algo direcionado pelo desenho. Este critério é um dos estabelecidos por Cabannes (2018; 2021; 2025) para atingir uma clara inversão de prioridades via OP, um dos caminhos para a justiça territorial.

Já Vallejo, por sua vez, tem visto uma diminuição na intensidade da sua participação, tanto quantitativamente quanto qualitativamente. Além da ausência de plenárias territoriais ou temáticas, o impacto da pandemia de COVID-19 foi mais sentido neste processo, algo relatado em algumas das entrevistas (V1, V2, V5 e V6, por exemplo). A decisão por realizar as plenárias – tanto de desenvolvimento das propostas quanto de geração de ideias – de maneira *online*, algo consolidado após o período pandêmico, também pode ser considerado uma problemática, dado o questionamento sobre a qualidade dessas em comparação à abordagem em pessoa (Poplawski; Gawlowski, 2023). No entanto, os sujeitos entrevistados não veem esta mudança de maneira tão negativa,

havendo uma interpretação mista, conforme os – longos, mas necessários - relatos abaixo de figuras associadas à gestão do programa.

> Nós estamos no ciclo 9. E eu penso que provavelmente é o ciclo mais baixo que tivemos agora em termos de participação. – **O mais baixo?** – Provavelmente o ciclo mais baixo que tivemos. Eu não tenho certeza... nós não temos todos os números agora, mas eu pensaria que é provavelmente o mais baixo. Só por causa da pandemia, nós ainda estamos lá fora falando com as pessoas, pegando ideias e assim por diante. Mas nós não temos mais esse fogo, essa excitação que nós tínhamos antes. (...) Pessoalmente, comigo trabalhando desde o começo [do OP], eu penso que impacta [a qualidade da participação, o modelo *online*]. Tem seus prós e contras. Vamos falar dessa maneira. Os prós eu diria, um dos maiores prós é ter os voluntários prontos mais rapidamente. "Sim, eu vou fazer isso se eu puder trabalhar online, via Zoom", e assim por diante. (...) Agora o contra é que antes nós tínhamos uma grande sala com todos os delegados, e nós tínhamos diferentes grupos de delegados trabalhando em diferentes projetos e o comitê gestor apoiava esses diferentes grupos de pessoas nos projetos em que eles estavam trabalhando. De uma vez poderíamos pular de grupo em grupo e dar apoio. Só de estar na mesma sala a energia é diferente, e eu penso que é mais excitante, mas é também um grande comprometimento. (Entrevistada V2)

> (...) nós normalmente nos encontrávamos em pessoa aqui na biblioteca e as vezes no Kyle's temple, uma igreja local, nos dava o espaço deles também. Era sentimentos mistos, as vezes as pessoas não apareciam, as vezes as pessoas não podiam aparecer, tipo se comprometer com esses encontros consistentes (...) Mas agora você pode só entrar no Zoom e falar sobre isso, e falar com seu subcomitê, diminui o stress de ter de estar fisicamente em algum lugar as 18 horas no meio de novembro, dezembro, a noite. – **Mas você não pensa que a participação é menos intensa no Zoom? Sua opinião.** – Poderia ser... poderia ser menos intensa no sentido que as pessoas provavelmente não estão falando uma por cima das outras [risos], sim, essa é uma possibilidade. Nós temos menos participação em geral aliás, então eu meio que encorajo as pessoas, tipo, se você aparecer, faça seu trabalho (Entrevistada V5)

> Bem, eu penso que fez diferença, porque esse contato pessoal realmente fez as pessoas se sentirem parte disso [o OP]. (...) E sim, teve uma diferença trágica, porque eu acredito que o contato público era uma das maneiras que nós realmente promovemos o OP. (Entrevistada V6)

Posteriormente, a última entrevistada também deu opiniões que sustentam as supostas vantagens do formato híbrido, sendo algo acessível para a população jovem. Porém, o que há, e é observado pelas entrevistadas, é uma queda geral da participação, em sentidos diversos. Portanto, no aspecto participativo, o impacto territorial do caso de Vallejo já foi mais significativo, mas têm perdido força com o passar dos anos, especialmente após o ciclo de 2019-2021. Ademais, tratando de quem participa, a impressão passada pelos entrevistados é a de que há um certo equilíbrio[276] e uma

[276] "Eu acredito que do ciclo um ao três eram mais pessoas brancas de meia-idade ou mais velhos em um nível de renda alto [participando], e no ano que eu comecei, ciclo quatro do OP, foi o primeiro ano que nós tivemos os quatro maiores grupos demográficos de Vallejo [asiáticos, branco, hispânicos e negros], de

reincidência dos agentes-atores envolvidos, como o relato de V1 de que "eu gostaria que a participação crescesse, mas há pessoas que estão tão investidas no OP. (...) E então nós temos tido gente que retorna, que está sempre lá. E é também em uma variedade de idades, o que é legal. Pessoas jovens e idosos". A isso se soma a atuação das ONGs locais – como reforçado por V2, V4, V5 e V6 -, que normalmente representam as necessidades e demandas de grupos periféricos, contribuindo com a proposição e implementação de projetos. Apesar dos programas implementados por estas organizações serem obrigatoriamente voltados, no mínimo parcialmente, à população de baixa renda – algo definido pelos *rulebooks* mais recentes -, não há um direcionamento (seja territorializado, seja demográfico) para a participação de grupos periféricos (conforme entrevistadas V1 e V5), o que limita o impacto do OP. Tal problemática, a da inclusão, não é exclusiva do caso de Vallejo, sendo observada em diversos OPs pelo globo (Allegretti; Hartz-Karp, 2017; Cabannes, 2018; Dias *et al.*, 2018; Falanga *et al.*, 2020; Shybalkina, 2021).

No entanto, o caso mais frágil analisado é o de Maringá, mesmo ao se tratar da qualidade da participação. Ainda que se avalie que o questionário *online* é bem elaborado[277] e que este permite aos cidadãos destrinchar e delimitar bem claramente várias de suas demandas – o que se manifesta no aumento da participação desse tipo -, aparentemente há uma centralidade excessiva deste modo em comparação com as assembleias presenciais. A percepção do autor, que teve a oportunidade de observar quatro APGTs – registros fotográficos compilados abaixo, na Figura 27 -, é que o espaço é extremamente limitado do ponto de vista da deliberação. Com a exceção da APGT 02, em que houve certa participação popular e discussão, as demais três observadas foram muito enxutas, com duas delas (01 e 04) sequer havendo quaisquer debate ou levantamento de demandas.

acordo com o censo, realmente refletidos em nossos questionários do OP, na votação. Então, nós tivemos todos os grupos, quase 25% de cada refletido em nosso processo de OP. (...) Eu acho que o ciclo cinco foi parecido, e não me lembro dos ciclos mais recentes." (Entrevistada V5)

[277] Reforça-se que esta avaliação advém da vivência do autor, alfabetizado digitalmente. Como evidenciado em pesquisa recente do Indicador de Alfabetismo Funcional (INAF, 2024), mesmo dentre a população considerada "alfabetizada proficiente" – o equivalente a 10% do total -, somente 60% apresenta pleno domínio do ambiente digital. Portanto, a facilidade em manejar o questionário do OC tende a ser desigual e criar mais uma barreira à participação de grande parte dos cidadãos.

Figura 27 - Registros fotográficos das APGTs presenciadas *in loco*



Fonte: Elaborado pelo autor.

A presença dos cidadãos no instrumento como um todo, incluindo a plataforma *online*, teve seu auge – considerando o período de 2017 a 2024 – atingindo somente 0,20% da população, o que reflete um alcance extremamente reduzido, considerando tanto os índices nacionais obtidos ao longo desta pesquisa (no capítulo anterior) quanto as tipologias desenvolvidas por pesquisadores, como a de Cabannes e Lipietz (2015). No que tange a presença popular nas APGTs – algo também de difícil averiguação, dado que o pesquisador pode presenciar durante o campo que algumas reuniões contêm mais membros do executivo e do IPPLAM do que cidadãos -, esta também é desigual dentre as áreas da cidade. Isso fica evidente a partir do Quadro 30, abaixo, que demonstra os números para os anos em que foi possível coletá-los.

Quadro 30 - Participação nas APGTs de Maringá, por unidade territorial e ano

Ano	APGT 1	APGT 2	APGT 3	APGT 4	APGT 5	TOTAL
2017	64	138	56	38	67	363
2018	27	64	12	24	42	169
2022	6	17	8	23	24	78
2023	12	40	14	38	51	155
2024	15	22	15	6	13	71

Fonte: IPPLAM (2024). Elaborado pelo autor.

Os resultados apontam para duas concentrações. A primeira, temporal, em um índice de participação presencial muito superior em 2017 para todas as unidades territoriais, o que se relaciona com a novidade em torno da nova cara do instrumento – agora, Orçamento Cidadão - e a abertura de um novo espaço de participação, também associado às rodadas de avaliação do plano diretor participativo local. Mesmo que já pequena em comparação aos outros casos estudados, os anos posteriores demonstraram uma queda vertiginosa, agravada em 2024, ao mesmo tempo que a plataforma digital recebeu atenção mais que 10 vezes superior, em termos de quantidade de participantes. A segunda concentração listada é a espacial: nas unidades territoriais de planejamento (UTP) 2 e 5, as duas que têm um número relevante – para os padrões locais – de participantes com maior constância. Isso é corroborado pelo relato da entrevistada M5, representante popular da UTP 2, acerca das tentativas de mobilização e as necessidades da unidade 5, da qual tem conhecimento.

> A nossa APGT é uma das que mais participa e a participação é baixa. Eu tento ao máximo, eu tenho contato de todos os presidentes de Associações de Moradores ali da minha APGT e incentivo também as outras APGTs, porque aqui em Maringá é feito por APGTs, né, são cinco assembleias e depois tem mais os distritos, Iguatemi e Floriano. Mas, basicamente na minha, APGT 2, eu incentivo assim sempre mandando convitezinho, né, falando a importância da participação, para fazerem suas pautas, para a gente lutar em conjunto, mas, mesmo assim, a adesão é muito pouca. (...) Então, esse contato eu tenho com as outras APGTs. Mas infelizmente só a 5 que é um pouquinho melhor assim na questão de participação também, mas não se iguala a 2 e olha que a 2 é bem baixa. (...) Na nossa região não está tão defasado em algumas outras, porque a APGT 5 está com muita defasagem em relação a isso [equipamentos públicos]. Eles construíram uma cidade, o desenvolvimento da cidade se deu pós-contorno [viário], ainda hoje estávamos falando de mais 10 empreendimentos do pro-ZEIS, que é ótimo programa, mas que estão concentrando 6 unidades num único bairro. Imaginou 600 pessoas de um condomínio saindo todos os dias e mais 5 empreendimentos, semelhantes a esse, saindo e escoando por uma única avenida que é a Carmem Miranda. Não tem lógica. Então daqui a dois anos aquela região vai estar muito afetada pela falta de planejamento da mobilidade. Aí equipamentos públicos não vai ter. Creches, escolas, UBS para atender toda essa demanda. (Entrevistada M5)

Ou seja, trata-se de duas áreas da cidade que estão organizadas por conta de forte mobilização de lideranças locais ou pela simples necessidade de equipamentos públicos, o que se manifesta nas APGTs. No entanto, é possível interpretar que a ausência de participação e sua diminuição com o tempo advém da baixa credibilidade do instrumento, algo também originado do desenho institucional e, por consequência, da concepção de participação neste estudo de caso. Isso, novamente, se associa com a decisão de delimitar um processo consultivo, algo amplamente criticado pela literatura nacional (Souza, 2000a; 2006; Mendes, 2008; Lüchmann, 2022) e internacional (Wampler, 2008; Allegretti, 2014; Allegretti; Hartz-Karp, 2017) sobre os OPs. A falta de confiança e de resultados associados ao Orçamento Cidadão é vista nos relatos – longos, mas essenciais - de sujeitas que têm acompanhado e participado do mesmo, abaixo.

> E assim, eu sinto que as pessoas, na penúltima reunião que eu fui, que foi lá na Zona 5, a revolta era muito grande. De que pede, pede, pede, pede todo ano no orçamento e ninguém vai, por isso que ninguém veio aqui [APGT 1]. (...) Então, parece que falta conhecimento de todos os gestores de modo geral, principalmente da burocracia do Estado, de qual nível cultural ele atende. E de como você vai trazer nessas reuniões, como que você vai levar o povo. É o quê? Melhorando a credibilidade, trazendo um *feedback* do que foi requisitado. Se eles me dessem um *feedback* disso daqui, do documento que eu entrego na mão deles... eles não me dão. Se eles dissessem [que] meu bairro vai receber tanto de orçamento para a gente, não me dão o retorno. Não me dão o retorno nem do que a gente pede. Então, falta isso. Ninguém acredita no que não dá retorno, senão fica você falando no vento. (...) É, mas só proforma, para eles cumprirem o rito, entendeu? Eles cumprindo o rito, vai aparecer nas pesquisas que eles cumpriram, fizeram a parte deles. Então, muita coisa do que aparece, não aconteceu de verdade. Não aconteceu, não rolou. Então é isso, por que eu vou lá para ser ouvido e não ter nada de prático daqui? A M1 vai. Mas ela sabe que aquilo lá é só para o inglês ver. E o povo sabe, só que o povo não vai. Cansou. (Entrevistada M1)

> Bom, quando essas ações das APGTs e das... dessas ações de orçamento cidadão iniciaram, digamos assim, com o plano diretor vigente, até que tinha uma demanda muito grande. Enfim, tinha o salão e com o tempo ela foi, digamos, decrescendo, decrescendo também a credibilidade da população, decrescendo também a forma de divulgação, eu acredito que seja principalmente isso, tá? A prefeitura não divulga corpo a corpo no cidadão. O cidadão que mora na área central, ele tem acesso à internet, tem acesso a interesse, né? São formadores de opinião. Agora, os bairros da periferia em si, o dia deles é diferente. Ele vai, volta do trabalho e não escuta outra coisa. Se vai ter algum evento da prefeitura, se não tiver uma divulgação diretamente, digamos, para o presidente da Associação do Bairro e esse presidente não fizer um trabalho de formiguinha dentro do seu bairro, cidadãos não sabem o que está acontecendo e para que que está indo lá. (Entrevistada M3)

> Mas aí quando se faz as assembleias de planejamento e gestão territorial, alguém senta no mapa e desenha, bom, primeiro quatro, duas zonas norte, duas zonas sul, aí qual que na zona norte acabou ficando muito grande, então se divide, mas muito aleatório, assim. É desenho em cima do mapa, desenho mecânico aleatório, só para "ah, vamos fazer cinco, assembleia de planejamento e gestão territorial", e você pega que uma assembleia tem 100 bairros, puxa vida! Uma assembleia

> com 100 bairros, primeiro as pessoas vão ter dificuldade de se locomover no território, segundo vai se falar de questões que são mais genéricas, as pessoas têm que ser chamadas para momentos participativos a partir das suas necessidades, se não elas não se sentem motivadas a participar. Se a minha necessidade, alguma coisa não se liga a minha vida, eu não vou sair de casa para participar, e é isso que a gente acabou assistindo (...) Então, aí é isso, acabou aqui, tudo bem, mantemos, melhor isso do que nada, né? Em vez de fazer uma única audiência pública que de fato a câmara faz em algum momento para apresentar o orçamento, também o executivo tem que fazê-lo, só que aí se faz muito... nesses cinco territórios e mais os distritos (...) mas enfim, é isso, aí a gente acaba tendo de fato uma participação pequena, infelizmente. Melhor do que nada, eu continuo a dizer, mas ainda sem que as pessoas se sintam motivadas a participar. (Entrevistada M4)

Além da clara problemática territorial e de desenho institucional listado pela entrevistada acima, as outras demonstram as limitações e a dificuldade apontada pelos representantes da sociedade civil em observar resultados da participação e da sua qualidade. Da parte do poder público, M2 e M6, representantes do IPPLAM, apontaram abertamente a decepção com a baixa participação, mas não responsabilizam o desenho institucional e o modelo da tomada de decisão, centrado nos técnicos e nas secretarias que compõem o executivo.

Outro aspecto a ser considerado são as instâncias de representação e seu alcance. Como argumentado por Lüchmann (2007), os órgãos representativos associados ao OP (assim como outras inovações democráticas) têm grande relevância para sua qualidade. O caso de Łódź é o com maior fragilidade nesse sentido, não havendo um órgão específico para os cidadãos, sendo somente os momentos de desenvolvimento de projetos (com os "líderes", representantes da sociedade civil) e a comissão responsável da câmara de vereadores os espaços para qualquer interação com o poder público. Já em Maringá, a relativa institucionalização do processo faz com que haja uma conexão direta entre os representantes da sociedade civil e a representação em outras instâncias, o que se manifesta no Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT). Por mais que se trate de um efetivo espaço para discussão e requisição da parte dos cidadãos, suas possibilidades são restritas[278].

Novamente, a relativa proximidade de desenho entre Vallejo e Araraquara lhes confere instâncias representativas associadas ao OP com maior profundidade. Na cidade

[278] "Existem eleições para representantes de cada Assembleia. São cinco representantes no caso, são cinco APGTs, e esses cinco vão disputar duas vagas no Conselho, no Conselho de Planejamento, Pesquisa, Planejamento e Gestão Territorial. Para fazer parte dessas duas vagas, eles têm a disputa, uma outra eleição interna, e esses dois têm o poder de reivindicar no Conselho as demandas da população. Então, esse é o poder da população." (Entrevistada M3)

californiana, o comitê gestor é formado por representantes de associações da sociedade civil – apontados pela câmara de vereadores, não sendo eleitos diretamente, o que confere uma segunda camada de possíveis disputas ou problemáticas associadas - e tem atuação constante no processo, além de interagir constantemente com os delegados (conforme entrevistadas V1, V2 e V4). Já no caso paulista, a estruturação gira muito em torno do papel do COP, chamado de "conselhão" por membros do poder público (entrevistados A1 e A5), com função relevante na interação com outras instâncias de representação e um maior papel da sociedade civil do que do próprio poder público, com 36 representantes contra 17, respectivamente.

O conjunto de constatações realizadas aqui, associadas com a quantidade e a qualidade da participação, permite avaliar, de maneira qualitativa, qual o impacto territorial, no aspecto participativo, para cada um dos casos analisados. Logo, a partir do definido na metodologia, interpretar-se-á qual a intensidade da participação popular nos canais institucionais apresentados.

Novamente, o caso de Maringá pode ser considerado o mais limitado, algo associado as escolhas e definições para o próprio instrumento: o desenho institucional e o modelo de tomada de decisão, este por si só tecnocrático e associado a uma pseudoparticipação (Souza, 2006; 2010a; 2010b; Sintomer *et al.*, 2012; Cabannes; Lipietz, 2015). Mesmo com um questionário *online* bem elaborado e um aumento das manifestações dos cidadãos neste meio, o alcance ainda é extremamente limitado (0,20% da população no auge) e não há garantia de que as sugestões e demandas advindas da consulta digital e das APGTs se manifestará nas ações do poder público. Portanto, considera-se que a intensidade da participação, deste caso, é *muito baixa*.

Vallejo, por sua vez, tem um desempenho histórico melhor, algo reforçado por um desenho institucional que valoriza a participação com deliberação e que, de maneira híbrida, inseriu a votação *online* dos projetos. Ademais, o relato dos entrevistados é o de que houve uma mudança na vida cívica da cidade e que o OP é um marco importante. No entanto, tanto as conversas com os sujeitos quanto os dados mostram uma estagnação da participação e uma queda de sua qualidade, especialmente após a pandemia, e que tem tido dificuldade de ser recuperada, inclusive por questões de capacidade administrativa. Logo, considerando o histórico e a situação contemporânea, este caso pode ser visto como de impacto *intermediário*.

Por fim, assim como no subcapítulo anterior, a avaliação de Araraquara e Łódź é feita conjuntamente, apesar das abordagens significativamente díspares de participação. A primeira, apesar de ultrapassar somente 3,5% da população alcançada pelo instrumento em seu auge – dado superado por Vallejo, inclusive, apesar das diferenças no que esse número significa -, apresenta uma abordagem e um desenho da participação com muito mais intensidade e profundidade, diretamente inspirado no modelo porto-alegrense (Fedozzi, 2002; Sintomer *et al.*, 2012). Apesar de isso por si só não ser garantia de resultados palpáveis, as entrevistas e os dados apontam para uma elevada vontade política e comprometimento do poder público, fazendo com que a gestão urbana e as políticas públicas girem em torno da participação popular como mote, além da inclusão ser um aspecto de relevância. Em contrapartida, no caso polonês, apesar da abordagem de envolvimento da população ser superficial e, por decisão dos agentes-atores que desenharam o processo, não baseado na deliberação e nos encontros presenciais, a votação é muito expressiva e evidencia uma enorme capilaridade do instrumento, com a população se envolvendo ativamente e se importando com o processo. Ambos os programas, portanto, podem ser considerados com um impacto territorial *alto* no que tange a intensidade da participação, ainda que por caminhos contrários. Isso evidencia a potencialidade de adaptação do OP (Smith, 2009; Sintomer *et al.*, 2012; Wampler; McNulty; Touchton, 2021) e, por outro lado, as limitações de cada desenho, que impediram uma avaliação mais elevada.

O que deve ser considerado como relevante dessa última análise, acerca de Araraquara e Łódź, é observar o impacto geral na vida cívica, algo que pode refletir em uma compreensão mais ampla da justiça social e, por consequência, da justiça territorial. Além do OP em si, há em ambas as situações o que é conhecido pela literatura científica como os efeitos de *spillover* (Smith, 2009; Falanga, 2020), ou seja, são os reflexos da ferramenta se expandido em relação à própria ferramenta, algo que pode modificar relações de poder pré-estabelecidas na cidade. As, novamente longas, mas essenciais, citações de A3, envolvida diretamente com a primeira gestão da cidade paulista (que teve menor alcance que a segunda, vale ressaltar), e L2, ativista crítico do modelo aplicado no caso polonês, exemplificam claramente os resultados vistos a partir destes dois processos.

> Uma cidade historicamente sem nenhuma participação dos cidadãos, né? Nunca nós tivemos nenhum processo de participação popular. Pouquíssimas associações de moradores na cidade, que seria um instrumento de chegar mais

> próximo do governo dos bairros da cidade, mas eram muito poucas associações que tinham na cidade de Araraquara, nós fomos fazendo esse levantamento para tentar identificar onde é que nós já tínhamos grupos organizados de pessoas para que a gente pudesse começar a fazer o diálogo sobre a participação popular. (...) Fomos em busca de organizar, exatamente. Fomos em busca de organizar a sociedade civil, porque a sociedade civil em Araraquara não tinha cultura de organização para lutar, até porque, não obstante a gente tivesse muita pobreza, muita falta de equipamentos públicos, falta de infraestrutura nos bairros, a gente tinha muito isso. As pessoas não tinham a cultura da organização para buscar os seus direitos. Então nós fomos, nós fazíamos um processo educativo. Nosso orçamento participativo, ele teve um processo de educação para a cidadania, com certeza. E aí a gente foi criando essa cultura na cidade para que as pessoas pudessem então vir para o orçamento participativo, entendendo o que era o orçamento participativo. (...) E assim foi. As pessoas começaram a entender e a gente mudou a cidade. A cidade de Araraquara, com certeza, que existia em 2000, 2001, e a cidade de Araraquara que existe hoje, são cidades completamente diferentes. Porque a gente criou essa cultura, a gente incentivou as pessoas a participarem das plenárias do orçamento participativo, e quando a pessoa decidia, o grupo, e sempre... a demanda que, por exemplo, nós escolhíamos três demandas, a demanda das três que tivesse mais, a gente escolhia? Não, eles escolhiam, nós não tínhamos direito a voto, nós só orientávamos. O governo não tinha direito a voto. O governo explicava o processo, explicava o orçamento, explicava quanto que ia ter de recursos para investimento, e as pessoas escolhiam, (...). (Entrevistada A3)

> Em geral o orçamento participativo fez algo que nós não esperávamos que ia acontecer. Depois de 10 anos de orçamento participativos, havia essas vozes no município e na comunidade de que o orçamento participativo não está funcionando. “Isso é só um mito, é só para promover a cidade, não é para os cidadãos”. Mas em 2012, quando começamos com o orçamento participativo, Łódź estava em penúltimo nas pesquisas em relação ao ativismo cívico no campo da participação, ajuda social, trabalho social, éramos como se nada estivesse acontecendo aqui. Depois de 10 anos, nós ainda temos de 500 a 1500 projetos sendo submetidos no orçamento participativo. (...) Nós começamos em 2012 e em 2020, se você olhar para o orçamento participativo, está no mesmo lugar. Há centenas, quiçá milhares de pessoas que estão criticando, frequentemente de maneira construtiva, criticando o município, que estão conversando, que estão discutindo tópicos, que estão de alguma maneira engajados com a cidade. Então, sim, a participação em si criou uma plataforma de discussão, bem, abriu os olhos dos cidadãos de que eles têm voz, que o espaço não é mais como na cidade comunista e antes de 1989 na Polônia (...) nós não estávamos discutindo as coisas que aconteciam em nossa volta, e depois do orçamento participativo, nós começamos a discutir. Então, isso é uma mudança. Nós poderíamos ter usado desde o começo o orçamento participativo como uma ferramenta educacional para apoiar a democracia cidadã. Nós não fizemos isso. Nós criamos a ferramenta, nós demos a ferramenta para as pessoas e elas ficaram tipo “ok, nós podemos usar isso, mas não sabemos como” e eles ainda estão usando sem o conhecimento do porquê a estão usando. Mas eles estão usando e lentamente, lentamente, estão aprendendo que isso é o processo básico de criar uma comunidade com o dinheiro do município e estão apoiando um ao outro, ajudando um ao outro a criar projetos que são muito pequenos, não muito visíveis para que a municipalidade os organize, a cidade como um todo. (Entrevistado L2)

O fechamento do relato acima serve não só para interpretar os efeitos do processo polonês, mas também para conectar com o tema da próxima subseção: os projetos e os investimentos. Considerando a sua importância para analisar o impacto territorial de uma

experiência de OP, três dos aspectos listados no começo deste capítulo serão avaliados na seção que segue.

6.4 O investimento público, a integração com o planejamento e a distribuição territorial dos projetos

Por lidar diretamente com a fonte de recursos do poder municipal – em seu modelo tradicional -, o orçamento participativo é um instrumento de gestão urbana do qual o volume financeiro envolvido tem uma significativa centralidade tanto em seu desenho quanto em seus resultados (Boulding; Wampler, 2010; Pires, 2011; Cabannes, 2015; 2021; Cabannes; Lipietz, 2015; Wetoszka, 2020). Por mais que os recursos dos poderes locais possam ser considerados reduzidos para modificar ou transformar relações de poder nos espaços urbanos – tanto do ponto de vista simbólico quanto material -, sendo por muitas vezes "atropelados" por políticas públicas de outras escalas de governo (Shimbo, 2010; Costa; Gomes; Adriano, 2017), a capacidade de investimento dos municípios, especialmente na questão da reversão das desigualdades, não pode ser descartada, principalmente no caso de metrópoles e cidades médias (Souza, 2010a; Peres, 2020; Observatório das Metrópoles, 2024).

Apesar dos debates sobre a relevância de expandir o OP em direção a outras fatias do orçamento público, como a arrecadação e as despesas vinculantes (Cabannes; Lipietz, 2015; 2017; Azevedo *et al.*, 2022), sua aplicação quase sempre é associada a novos investimentos municipais (Boulding; Wampler, 2010; Gonçalves, 2013; Cabannes, 2015; Soares da Silva, 2017; Wampler; Touchton, 2018; Touchton; Wampler; Peixoto, 2020; Wampler; Goldfrank, 2022). A depender do modelo de desenho institucional, o tipo de intervenções financiadas pelo OP pode ser mais voltado a novas obras de infraestrutura ou renovações, ou mais direcionada a programas/serviços públicos, ou até um maior equilíbrio entre os dois. A análise do impacto e/ou da qualidade por via dos investimentos normalmente leva em consideração duas métricas principais: o gasto *per capita* nos projetos financiados pelo OP; e qual a fatia (em %) dos investimentos municipais[279] disponibilizada para o instrumento (Pires, 2011; Cabannes, 2015; Wetoszka, 2022b).

[279] Outros trabalhos utilizam a métrica do valor aplicado pelo OP em comparação com todo o orçamento municipal. Por mais que seja um dado mais fácil de ser obtido, seus resultados são pouco acurados, visto que incluem despesas correntes (como gastos com pessoal e manutenção) e dívidas, fatias financeiras que o OP não tem relação.

Como argumentado por Souza (2006), e Bogo e Falanga (2023), remetem a quanto os agentes-atores vinculados ao Estado (o governo local, neste caso) estão dispostos a delegar poder para os cidadãos em termos de recursos.

No entanto, como identificando ao longo do capítulo anterior, dificuldades são frequentes em obter dados sobre o tema, especialmente no que tange as especificidades dos investimentos municipais. Para o caso de Araraquara, as limitações por conta da já citada ausência de memória institucional dos municípios brasileiros apareceram, sendo possível coletar dados sobre os investimentos de três edições da primeira gestão[280] de Araraquara (2001 a 2003), a partir dos trabalhos de Morais (2007) e Carvalho e Araújo (2011); a barreira linguística para o caso de Łódź, sendo possível obter os documentos financeiros somente para os disponíveis já em língua inglesa[281], que cobrem os anos de 2018 e 2019, além de dados repassados pelo entrevistado L6; e o próprio desenho institucional de Maringá. Por mais que a secretaria de *compliance* da cidade paranaense tenha fornecido toda a lista de obras e programas implementados no período da pesquisa (conforme Anexo 15), o formato consultivo, em que a tomada de decisão é realizada pelas secretarias do executivo e não pelos cidadãos (via APGTs ou questionário), impede qualquer conexão direta entre o que é originado do OC e os projetos que são implementados pelo município. Para tal, seria necessário metodologia específica (ver Vrydagh [2022] e Ulibarri, Perez-Figueroa e Scott [2019]).

De qualquer maneira, destarte a ausência explicada do caso de Maringá, os dados relativos aos próprios OPs no que tange o investimento foram obtidos e são apresentados, em conjunto, nas respectivas moedas (e ajustadas para a inflação até 2024[282]), na Figura 28, com o valor *per capita*.

---

[280] No entanto, as informações concedidas pela Coordenadoria da Participação Popular foram trabalhadas em conjunto de dados financeiros obtidos no portal da transparência de Araraquara (https://araraquara.giap.com.br/ords/pma/f?p=1839:1::::::, último acesso em 14 mar. 2025), permitindo uma análise completa do OP sob a segunda gestão de Edinho Silva. O mesmo foi possível para Vallejo, em que os dados financeiros da prefeitura estão disponíveis em < https://www.vallejo.gov/our_city/departments_divisions/finance_department/budget>, último acesso em 25 mar. 2025.

[281] Disponível em <https://Łódź.stat.gov.pl/en/information-about-voivodship/capital-of-voivodship-614/finances/>. Último acesso em 14 mar. 2025.

[282] Nos casos de Łódź e Vallejo, procedimento realizado por via da ferramenta CPI Inflation Calculator, disponível em <https://www.in2013dollars.com/>. Último acesso em 13 mar. 2025.

Figura 28 - Valor do investimento *per capita* por via dos OPs de, respectivamente, Araraquara, Łódź e Vallejo



Fonte: CPPO (2024); Prefeitura de Łódź (2024); Prefeitura de Vallejo (2023). Elaborado pelo autor.

Os gráficos colocados em conjunto acima apontam para uma diferença muito relevante entre os casos e que se associa com os aspectos tratados anteriormente. Dois padrões podem ser observados. Primeiro que, ao se considerar as moedas isoladamente, há extremos claramente colocados entre os estudos de caso. Araraquara se sobressai com os maiores valores disponibilizados para decisão para cada cidadão (especialmente ao se observar a segunda gestão), seguido por Łódź, estando Vallejo novamente com os

resultados mais limitados, considerando os três casos codecisórios estudados. Estendendo a análise, a cidade brasileira investiu um total de R$ 301.632.520 via OP nas sete edições em que há dados disponíveis (incluindo obras/intervenções ainda em projeto); a polonesa disponibilizou 559.812.680 zł no total de suas 12 edições; e a estadunidense atingiu US$ 14.178.649 ao longo dos oito ciclos finalizados, em um período de 12 anos. Há, portanto, uma clara diferença de volume.

O segundo padrão observado é diminuição dos investimentos ao longo do tempo, algo que ocorre para os três casos, ainda que de maneiras diferentes. Em Araraquara, o salto observado no que diz respeito à gestão de 2017-2024 (também vista em outros elementos avaliados) indica não só uma maior capacidade administrativa em comparação com o momento anterior – em que haviam limitações, como as apontadas pela sujeita A3 -, mas também um conhecimento acumulado da parte dos membros da gestão, além de um maior alcance de recursos externos, algo reforçado tanto nas entrevistas – como por A4 e A6 – quanto pelo documento oficial da transição de gestão (Araraquara, 2025). A queda gradativa no investimento pode ser explicada tanto pelo impacto da pandemia – sugerido pelos entrevistados A1 e A5 -, quanto pelo próprio modelo deste OP, associado ao "tradicional" latino-americano (Sintomer *et al.*, 2012; Wampler; McNulty; Touchton, 2021), focado em cumprir as prioridades mais urgentes dos cidadãos e, posteriormente, outras necessidades (Cabannes, 2007; Touchton; Wampler, 2013; Falanga; Lüchmann, 2019; Lüchmann; Martelli; Taborda, 2021; Wampler; Goldfrank, 2022). Isso justifica, por exemplo, o porquê de as edições de 2017 e 2018 girarem em torno de R$ 250 por cidadão, dado que havia diversas demandas locais represadas, de acordo com A1 e A4, que conhecem de perto a dinâmica dos projetos.

Já em Łódź, após o início de caráter mais experimental e menos ousado em termos de investimento – algo comum no contexto europeu (Allegretti, 2014) -, houve substancial aumento dos recursos disponibilizados para o OP, atingindo o pico de quase 100 zł por cidadão na cidade de maior população aqui estudada, durante o ciclo de 2019/2020. Neste caso, a diminuição do valor nas edições seguintes esteve diretamente associada à pandemia – como argumentado por L4 e L6 – e o aumento recente sugere uma tentativa de retornar aos valores pretéritos. No entanto, o entrevistado L6 indica que há certas

incoerências por parte do poder público em relação a fatia de investimentos, e que a inflação[283] é uma segunda camada de desidratação dos recursos do OP.

> O problema é que você não pode participar com significado e submeter projetos com um orçamento tão baixo, especialmente após o impacto da inflação pós-COVID. Os custos subiram massivamente e isso cria um desafio, porque em 2014-2015 você, na verdade, conseguia apropriadamente renovar ou uma mudar toda uma rua no centro da cidade. (...) Atualmente, você não pode nem renovar uma rua usando o valor disponível no orçamento participativo, o que cria um problema, porque realmente te propicia a possibilidade de fazer projetos bem pequenos, o que faz as pessoas menos motivadas a submetê-los. (...) – **(...) o auge foi de zł 50 milhões...** – 50 milhões e a prefeita na verdade prometeu que seria aumentado para 100 [milhões]. Isso foi antes da COVID, então efetivamente seria muito mais. Lá atrás, 50 milhões era mais de 1% de todo o orçamento da cidade. Então, era um valor bem mais alto que agora. Eu quero dizer, era um valor bem mais alto do que se fosse 50 agora, precisaria ser 70 ou 75 [milhões] para chegar, meio que na mesma proporção do orçamento. (Entrevistado L6)

Portanto, isso sugere que o OP de Łódź tem perdido poder sobre o espaço nos últimos ciclos, consequentemente refletindo nos impactos possíveis a partir do instrumento. Ainda que o valores recentes estejam acima de 40 zł e, por isso, não possam ser considerados insignificantes – especialmente para o porte demográfico desta cidade média – e também estejam inseridos no contexto europeu, onde a disposição de orçamento à ferramenta tende a ser menor (Sintomer *et al.*, 2012; Cabannes, 2015; Cabannes; Lipietz, 2015; Allegretti; Copello, 2018; Bogo; Falanga, 2023), há sinais de estagnação e necessidade de mudanças no desenho institucional para que o OP siga com credibilidade.

O problema pode ser considerado ainda mais grave para Vallejo. As duas primeiras edições, em que havia maior flexibilidade na proposição de projetos e o aspecto da "novidade" se fazia presente, apresentavam uma dotação por cidadão que girou em torno de US$ 30, valor representativo, especialmente considerando o contexto fiscal e relativamente periférico da cidade, algo apontado por quase todos os sujeitos (entrevistas V1, V3, V4, V5 e V6). No entanto, o corte de gastos direcionado ao OP já ocorreu a partir da terceira edição, o que tem feito que, continuamente, a população de tal cidade tenha disponível somente US$ 10 por ano, chegando ao mínimo de US$ 5 na sétima edição. Por

[283] Os dados corroboram o afirmado pelo entrevistado, ao passo que a inflação cumulativa na Polônia de 2020 a 2024 foi de 42,63%. Para vias de comparação, o Brasil no mesmo período teve inflação de 29,22% (CPI Inflation Calculator, 2025).

mais que o impacto da pandemia tenha sido relevante nas contas públicas[284], a tendência de não direcionar recursos significativos para o processo já eram vistos antes. Isso se conecta, a princípio, com as argumentações de que os OPs na América do Norte são majoritariamente desenhados já com objetivo de tratar de valores reduzidos, por seu maior vínculo a ONGs e figuras do legislativo (o que não é o caso de Vallejo, em que o programa é gerido inteiramente pela cidade desde a segunda edição); por uma normatividade associada mais à questões da necessidade de ampliação da vida cívica e de aumento da confiança com o poder público do que a luta contra desigualdades socioespaciais; e o próprio patamar de desenvolvimento econômico e social desses países (Cabannes, 2015; Gilman; Wampler, 2019; Goldfrank, 2020; Wampler; McNulty; Touchton, 2021; Wampler; Goldfrank, 2022). Ao tratar do contexto do instrumento nos EUA, Gilman e Wampler (2019, p. 20) apontam que

> O investimento de pequena escala limitada a habilidade do processo de OP em haver uma política pública larga ou um efeito redistributivo. (...) a limitação no financiamento resultado em menos alocação de grandes recursos públicos para a população. Direcionamentos menores resultam em menos publicidade para projetos específicos, o que pode direcionar a um efeito de retroalimentação em que os eleitores estão menos cientes dos projetos do OP e, por consequência, não colocam muita pressão política para que os representantes eleitos expandam os recursos dedicados ao OP.[285]

No entanto, de maneira a aprofundar a questão, a comparação entre governos subnacionais internacionais (Snyder, 2001) demanda que haja critérios uniformes entre tais entidades, nesse caso as cidades médias ou de porte médio estudadas. No que diz respeito ao valor *per capita*, por mais que o uso das moedas locais permita identificar tendências particulares e o impacto naquele contexto (auxiliando em comparações nacionais, por exemplo), há a necessidade de unificação dos valores. Seguindo o já realizado por Cabannes (2015), a padronização utilizando o dólar estadunidense[286] – por mais que esta esteja sujeita também a distorções, como colocado pelo próprio autor – foi

---

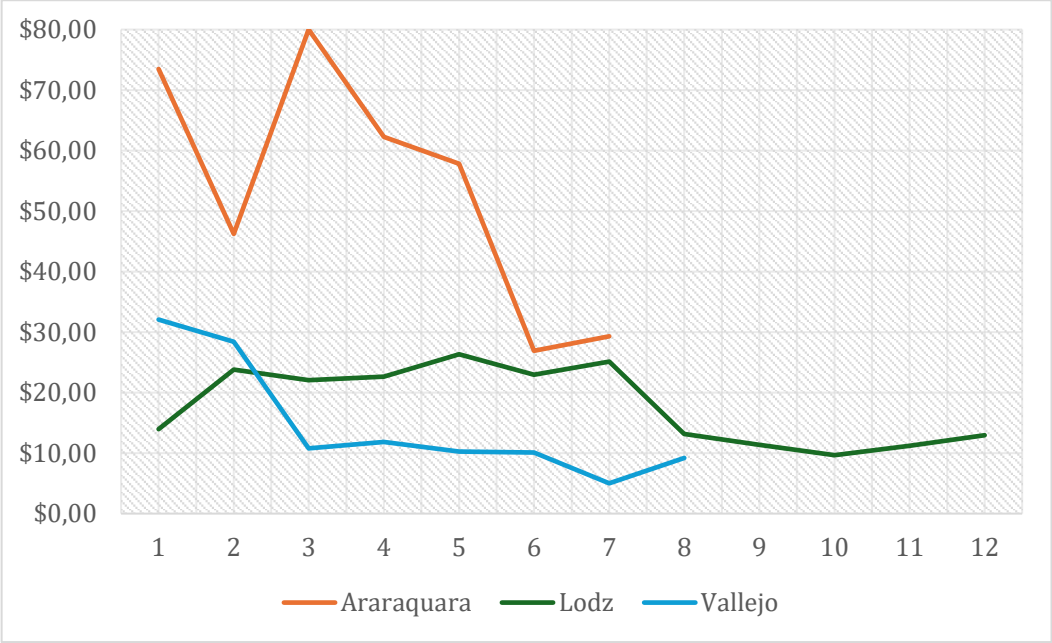
[284] Isso pode ser observado na fala de sujeitos entrevistados, como "- **E por que essa queda?** – Para estancar os efeitos da pandemia. Nós estávamos tentando não tocar nas nossas reservas e um dos projetos que foi cortado, infelizmente, foi o processo do orçamento participativo. E ainda não pegamos nossos US$ 500 mil de volta" (Entrevistada V5) e que "A pandemia teve um grande impacto em tudo em nossa vida, assim como em qualquer organização. E eu estava na presidência [do comitê gestor] quando a pandemia chegou." (Entrevistada V2)

[285] Original em inglês. Tradução do autor.

[286] Para os casos internacionais, utilizou-se a cotação do dólar referente ao mês de aprovação da peça orçamentária, normalmente dezembro do ano anterior. Como fonte, foram utilizados os portais <https://br.investing.com/currencies/usd-brl-historical-data> e <https://www.investing.com/currencies/usd-pln>. Último acesso em 09 abr. 2025.

utilizada para uma comparação mais equilibrada entre os três estudos de caso codecisórios. O Gráfico 16, na sequência, apresenta os respectivos valores para cada cidade, por ciclo do OP.

Gráfico 16 - Investimento *per capita* por ciclo em Araraquara, Łódź e Vallejo, em US$



Fonte: Elaborado pelo autor.

O gráfico acima demonstra um maior equilíbrio em relação aos casos, mas há claras diferenças e elementos a serem considerados. Primeiro, como ressaltado anteriormente, a padronização por via do dólar estadunidense permite a comparação direta, mas os valores listados acima têm muito mais impacto em Łódź e em Araraquara do que em Vallejo. Em adição, a maior instabilidade observada nos casos em que houve conversão de moeda (especialmente em Araraquara) está associada com a flutuação do real e do zloty em comparação com o dólar. No entanto, isso não impede uma avaliação qualitativa do resultado.

O primeiro destaque vai, novamente, para Araraquara. Mesmo considerando a significativa diferença entre real e dólar – que se manifesta especialmente nos últimos ciclos analisados, 2022 e 2023 – a cidade brasileira se sobressai, e demonstra que o grau de poder decisório concedido aos cidadãos em relação ao orçamento neste caso é, em média, significativamente maior que os dois programas internacionais. Considerando a literatura internacional, os valores máximos da cidade média paulista não alcançam o auge de processos de altíssimo impacto já consolidados, como Porto Alegre, Guarulhos e Ilo, no Peru (Cabannes, 2015) ou de desenhos específicos, como Melbourne, na Austrália

(Hartz-Karp; Petrova, 2019), mas são superiores a grande maioria dos casos coletados por Cabannes (2015) e outros de grande relevância, como Cascais (Bogo, 2020a), Paris (Brahimllari, 2020) e Medellín (Echeverri-Pineda; Morales, 2021). Isso aponta para um instrumento que dispõe de significativos recursos, especialmente para uma cidade média de um país semiperiférico como o Brasil (Souza, 2006), e que confirma os achados de outros pesquisadores sobre o potencial dos modelos brasileiros (Gonçalves, 2014; Wampler; Touchton, 2018; Wampler; Goldfrank, 2022).

Já Łódź e Vallejo apresentam valores que se intercruzam e são mais modestos, mas a cidade polonesa acaba por se destacar em comparação à estadunidense. Apesar da queda recente, associada à pandemia e à inflação, historicamente Łódź tem disponibilizado aos cidadãos em torno de US$ 20 a US$ 30, um valor que seria considerado intermediário na comparação de casos internacionais realizada por Cabannes (2015). Não obstante, apesar de não atingir ranqueamento mais elevados em contexto europeu – como, por exemplo, o supracitado caso de Paris (Brahimllari, 2022), que supera US$ 50 *per capita* -, trata-se de um montante razoável, estando acima da média para o padrão do país (Bednarska-Olejniczak; Olejniczak, 2018; Wetoszka, 2020; 2022a; 2022b), e que se equipara a processos relevantes na Europa, como a já citada Cascais (Bogo; Falanga, 2023) e Sevilla (Cabannes, 2015; Cabannes; Lipietz, 2017).

Já Vallejo, apesar dos dois anos iniciais promissores, superando US$ 30 por cidadão, o histórico dos últimos seis ciclos é negativo, chegando até o baixo valor de US$ 5, considerando a comparação aqui realizada e as experiências internacionais de maior relevância (Cabannes, 2015; 2018; Cabannes; Lipietz, 2015; 2017; Dias, 2018). Para o padrão norte-americano, por sua vez, atingir uma frequência de edições com aproximadamente US$ 10 por cidadão é notável, dado o padrão de baixíssimo investimento observado nos OPs do país[287] (Gilman; Wampler, 2019; Goldfrank, 2020; Wampler; McNulty; Touchton, 2021). No entanto, tal valor indica uma significativa limitação de tal processo na implementação de projetos e, por consequência, na sua capacidade de gerar impacto territorial, combater desigualdades socioespaciais e promover princípios da justiça territorial.

[287] Por exemplo, o caso de New York, um dos mais influentes do país (Su, 2017; 2018; Gilman; Wampler, 2019; Shybalkina, 2021), é dividido em OPs distritais (coordenado por vereadores) e o municipal. Este último tem como recurso financeiro US$ 5 milhões para projetos, o equivalente a US$ 0,60 por pessoa.

Além da dotação orçamentária voltada ao programa, uma decisão mais política do que técnica – algo diretamente associado aos interesses de diferentes agentes-atores, que regem o planejamento urbano (Rodrigues, 2007; 2016; Rolnik, 2011; 2015; Gomes; Silva, 2017; Costa; Gomes; Adriano, 2017) -, o desenho institucional é também figura relevante para compreender as diferenças encontradas. Enquanto os casos internacionais utilizam da mesma estratégia, a de um valor pré-determinado, definido no início do processo, para investimento em obras e serviços (que em Vallejo é dividido por tipologia e em Łódź, por enquadramento espacial), Araraquara tem outra abordagem. Justamente por manter o modelo porto-alegrense, não há limite para os valores de obras e projetos, com o executivo se comprometendo em cumprir com as demandas eleitas em todas as 18 plenárias. Tal método gera significativa pressão no poder público e está relacionado com as dificuldades da armadilha da capacidade do Estado (Wampler; Goldfrank, 2022), mas também delega mais poder decisório ao cidadão, algo defendido pela gestão local (Lüchmann; Martelli; Taborda, 2021). Esta questão foi, inclusive, trazida por técnicos vinculados ao programa, como um elemento que deveria ser alterado. Isso é visto nos relatos de A1, responsável pela coordenação, A4, mais associado com a parte operacional, e A6, que coordenou o OP até a pandemia.

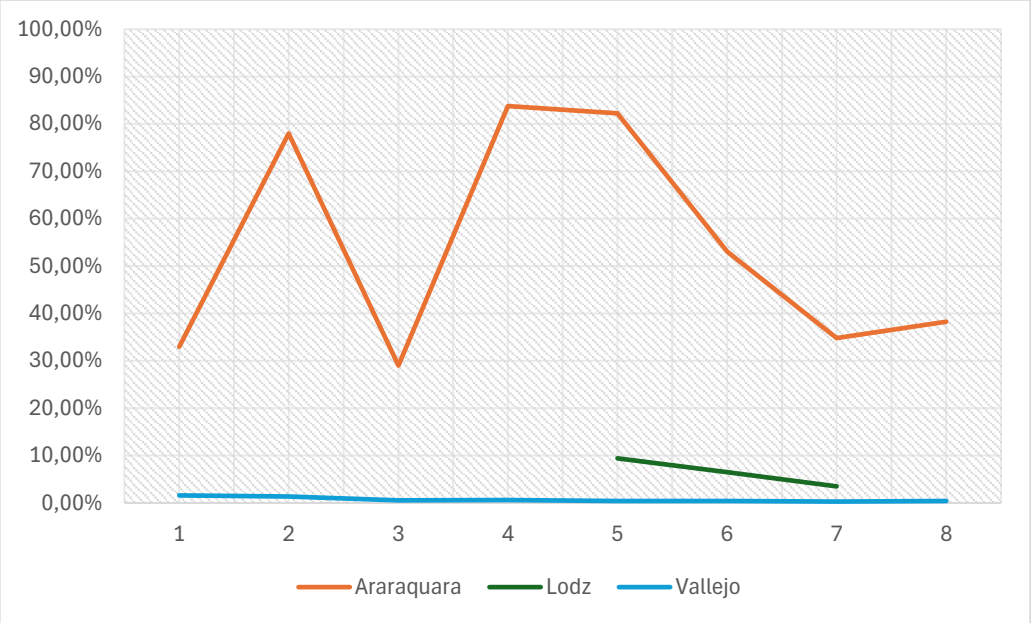
> Quando volta o governo Edinho [gestão 2017-2020], isso inclusive era um pedido da população, o A4 também fala muito disso, que eles iam nas regiões, eles [os cidadãos] falavam "você vai trazer o OP como ele era antes?". Então, acho que foi uma das primeiras coisas que o Edinho deve ter feito, que é o que ele acredita mesmo, na ideia de modo de governar mesmo, assim, população que diz. (...) Hoje não existe limite. Antigamente na gestão que ficou entre os governos do Edinho, era dado um limite de acordo com a população [da região]. No governo do Edinho atualmente não existe limite no valor das obras, as pessoas colocam lá, e isso é uma questão também que traz algumas questões. (Entrevistada A1)

> E na verdade hoje nessa gestão, é o povo que manda, não importa o que vai acontecer dentro do orçamento participativo. Tem obras que você fala [que] é faraônica, mas o povo pediu, é a voz do povo, e não tem como você recuar da voz do povo. Ele sabe a necessidade que ele tem, então é isso. E lá fora é eu ouvir e trazer isso e tentar transformar isso em realidade. (Entrevistado A4)

> Então assim, então tem essa questão financeira, porque para você ter uma ideia, lá na época da A3, 2001 a 2008, se garantiam as duas obras mais votadas. A primeira e a segunda lugar. Só que eram nove [na verdade, eram 7, mais 5 temáticas] regiões. E aí, agora não, agora se aumenta. (...) Então essa discussão, se faz necessária também. Então assim, olha, tem esse limite orçamentário para garantir que alguma coisa seja feita, porque se você ficar sempre com a totalidade, você corre o risco de não fazer nada. O ótimo é o inimigo do bom, né, essa frase aí. Então assim, acho que é colocar esses limites, acho que é importante, para garantir a continuidade, senão vai chegar uma hora que você, não que não vai ter, mas se você deixa de fazer alguma obra, você... - **A credibilidade cai, né? -** Mas... sim, é o que mais cai. (Entrevistado A6)

Tais questões advém também da capacidade de investimento, dos recursos disponíveis e da disposição da gestão em disponibilizar tais montantes ao OP. No caso de Araraquara, por exemplo, entrevistados A2, A4 e A6 comentaram sobre a importância de emendas e de outros financiamentos para realização das obras. Isso conversa com outra relevante métrica para interpretar a capacidade de impacto territorial do OP: a porcentagem de investimentos do poder local utilizados por este (Souza, 2006; Marquetti, 2007; Cabannes; Lipietz, 2015; Bogo; Falanga, 2023). Os dados obtidos para as três cidades estão disponíveis no Gráfico 17, na sequência.

Gráfico 17 - Porcentagem do investimento municipal aplicado via OP, por estudo de caso e ciclo[288]



Fonte: CPPO (2024); Prefeitura de Araraquara (2025); Statistical Office in Łódź (2025); Prefeitura de Vallejo (2025). Elaborado pelo autor.

Os resultados acima aprofundam as análises feitas anteriormente e confirmam que há uma discrepância, com cada um dos estudos de caso estando em um determinado patamar em relação ao impacto potencial do OP, no que tange o aspecto financeiro. Tratando primeiramente de Araraquara, este processo está claramente associado a um em que há significativa vontade política e esforço dos agentes-atores envolvidos em

[288] Em Łódź, o valor representado no ciclo 7 é, na verdade, referente ao ciclo 11. Optou-se pela representação desta maneira para não haver uma "quebra" no gráfico.

estabelecer o instrumento como central[289] na gestão urbana do município, concentrando mais da metade dos investimentos municipais em quatro das oito edições estudadas.

Por mais que aportes advindos de outras escalas governamentais[290] e o poder de transformação do espaço urbano dos agentes-atores privados, algo fortemente fomentado pelas desregulamentações no zoneamento durante o governo Barbieri (Menzori; Sousa; Gonçalves, 2021), se sobrepõem e até superem[291] o OP – dadas as limitações intrínsecas à esta inovação democrática (Souza, 2000a; 2010a; Wampler, 2003; Wampler; Goldfrank, 2022) -, há, pelo menos, um evidente esforço em fazer este ser impactante no território. Como argumentado por Allegretti e Copello (2018), são raros os casos – em termos globais – que ultrapassam 10% dos investimentos na contemporaneidade, e o auge observado nos ciclos 4 e 5 (relativos a 2017 e 2018) seriam enquadrados como de "alta intensidade" mesmo para os padrões dos OPs brasileiros das décadas de 1990 e 2000 (Marquetti, 2007), muito diferentes dos atuais (Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020; Lüchmann; Bogo, 2022). Mesmo com a queda nos últimos ciclos, a fatia de 30% é relevante em um contexto fiscal de restrição para a grande maioria dos municípios (Bezerra, 2017; Peres, 2020). Para vias de comparação, a pontuação de Araraquara no IQIT Fiscal foi de 0,5783, ficando somente na 209ª posição na amostra expandida de 313 municípios, e 63ª no *cluster* 'd', dentre 94 municípios; porém, no IQIT de Investimentos, o OP da cidade paulista atingiu 0,85, sendo a 8ª colocada geral (dentre 65) e a maior do *cluster* 'd', que nesta dimensão incluía 21 casos.

Já a cidade polonesa aqui estudada apresenta uma maior limitação em termos de valores de investimento disponibilizados ao OP, o que se relaciona com o padrão observado na Polônia (Bednarska-Olejniczak; Olejniczak, 2018; Leśniewska-Napierała; Napierała, 2020; Wetoszka, 2020; 2022a; 2022b), apesar da influência e da relevância do

---

[289] Pode-se considerar que as falas de A1, A2, A3 e A4 acerca do OP ser a "espinha dorsal" do governo são verdadeiras.

[290] Como, por exemplo, as obras de infraestrutura com o objetivo de controle de inundações no valor de R$ 143 milhões anunciadas em 2024 (Araraquara, 2025), montante que quase se equipara ao direcionado ao OP durante a segunda gestão (R$ 177 milhões); além dos recursos do Minha Casa Minha Vida, que tiveram grande impacto na estruturação urbana de Araraquara, conforme os entrevistados A1, A3 e A4.

[291] "(...) **tu achas que quem promove mais o crescimento da cidade são os agentes privados ou o poder público?** - Ainda os agentes privados. Muitos terrenos para especulação imobiliária centralizados, onde criam matos. Vende-se hoje e amanhã e retira a placa e põe de novo lá na frente. E isso se for ver, em todo o bairro da cidade existe uma área que é especulação imobiliária. (...) Agora na questão do particular, da privada, propriedade privada, é [sic] os maiores especuladores, você entendeu? Você vai passar em áreas imensas que estão centralizadas hoje. A cidade cresceu e ela está lá, uma hora ele vai fazer crescer. (...) Você pega uma empresa que constrói um prédio de apartamento, esses prédios que têm apartamentos de 30 metros quadrados. Num terreno desse aqui ele faz quatro. Então ele está fazendo crescer totalmente desordenado, continuo a falar, sem qualidade de vida. É o capital, né? É o capital." (Entrevistado A4)

país em contexto europeu, nesta temática. Mesmo que os dados sejam restritos, se referem a valores majoritariamente anteriores a pandemia – com exceção do último, de 2023 – o que indica, provavelmente, que edições mais recentes devem estar fornecendo um valor ainda menor.

Ainda que o índice de 10% não seja insignificante, se destacando no país e estando acima, de por exemplo, todas as experiências contemporâneas portuguesas (Bogo; Falanga, 2023) – mas abaixo de outro caso importante em cidade de porte similar, Sevilla, com aproximadamente 15% (Cabannes, 2015) -, o impacto da pandemia e o não retorno aos valores empregados anteriormente sugere uma menor ousadia em termos de poder financeiro concedido ao OP, com valores mais recentes sendo de aproximadamente 3,5% do bolo de investimentos (de acordo com entrevistado L6). A lei nacional delimita o valor mínimo de 0,5% do orçamento total ao OP (Martela; Janik; Mróz, 2023) e, recentemente, a prefeitura têm se apoiado neste patamar para realizar o processo (entrevistados L1 e L6). A questão em torno de tal volume de recursos é um grande tópico para os sujeitos envolvidos no processo, sob diferentes perspectivas. A posição de ativistas e líderes comunitários, como L3 e L5, é a de necessidade de aumento, como

> Eu acho que deveria ser mais [o valor de investimento], mas isso deveria estar conectado com mudanças em todo o processo. Porque nós podemos ter duas vezes mais, três vezes mais orçamento, mas a coisa mais importante é como nós gastamos e como o processo de tomada de decisão se parece. Nesse modelo, eu teria medo de que alguns grupos que têm o poder de promoção iriam ganhar. (...) mas, com certeza, as pessoas devem ter a oportunidade de decidir acerca de uma porção maior do nosso orçamento. (Entrevistado L3)

> (...) em algumas áreas o OP resolve alguns problemas [de desigualdade], em outras não, porque para mudar algo, você precisa de muito mais dinheiro, porque peças pequenas não mudam o todo, se você mudar todo o distrito de alguma maneira... – **Você pensa que o OP deveria ter mais investimento?** – Sim, muito mais, e também muito mais dinheiro, muito mais dinheiro. Ou o OP deveria ter muito mais dinheiro ou a prefeitura deveria ser mais ativa e deveria ter mais dinheiro para projetos locais em suas políticas públicas anuais, políticas de orçamento. (...) Então não é bom, nós chegamos para um outro lado do OP, as coisas são feitas, não são bem mantidas depois, então não importa se algo novo foi construído, se a prefeitura não tem o dinheiro para mantê-la, isso significa que o dinheiro foi desperdiçado. (Entrevistado L5)

O ponto levantado pelo entrevistado (a mesma questão, sobre a manutenção, também apareceu na entrevista com L6) é importante, pois indica que a armadilha da capacidade do Estado (Wampler; Goldfrank, 2022) não se reflete somente em países semiperiféricos como o Brasil, mas também em contexto de maior desenvolvimento

econômico e social, como a Polônia. A problemática em torno da capacidade do poder público de financiar não só o programa, mas os custos da gestão como um todo, apareceu em entrevistas com sujeitos envolvidos com vínculo institucional, sendo L1 no passado e L7 atualmente, na câmara de vereadores.

> Na Polônia, como você poderia ler, nós temos uma drástica redução de receitas vindo para o governo local, porque novas regulações que passaram nos últimos cinco anos diminuíram a arrecadação nos governos locais em 10%. Então, esse dinheiro foi retirado dos governos locais e foi centralizado, e o governo anterior decidia no nível central [governo nacional] o que ser apoiado com esse dinheiro. Então o procedimento foi revertido. O dinheiro, que antigamente era usado no nível local, com provavelmente o melhor conhecimento, o que é necessário ou não, foi destituído de parte desse dinheiro, e agora eles têm de aplicar por esse dinheiro demonstrando os objetivos que desejam [usar o recurso]. (Entrevistado L1)

> (...) o fato [é] que o orçamento da nossa cidade está, em geral, em uma condição pobre, e eles [os cidadãos] precisam buscar dinheiro em algum lugar. (...) a principal razão é o fato que por anos o governo da região [*voivodship*] foi de um partido diferente do governo da cidade. É por isso que o dinheiro não era dado para nós na quantidade que necessitávamos, e por isso que temos problemas financeiros agora. Está melhorando, mas vai tomar um tempo, certo? Então, é por causa desse conflito. (Entrevistada L7)

Além disso, há diversos investimentos e transformações atualmente ocorrendo no espaço urbano da cidade. A literatura científica aponta para o impacto das dinâmicas imobiliárias em fomentar a dispersão urbana e a expansão dos espaços residenciais fechados na Polônia (Cebrián; García, 2015; Cegieslka *et al.*, 2018), elemento este manifestado na cidade e confirmado por diversos entrevistados (L2, L5, L6 e L7) e que se associa com problemáticas associadas ao planejamento urbano e regional particulares ao país (entrevistada L4). Também se somam os fundos disponibilizados pela União Europeia para reabilitação urbana e os investimentos privados na retomada de áreas centrais, um duplo movimento que tem causado grandes mudanças no espaço urbano local (entrevistados L4 e L6). Tal volume, em conjunto do menor esforço institucional na direção do OP, em comparação com Araraquara, tende a colocar o instrumento à margem na gestão urbana deste caso.

No entanto, a situação é claramente mais frágil em Vallejo, em consonância com o padrão observado nos Estados Unidos (Gilman; Wampler, 2019; Goldfrank, 2020). Mesmo com os constantes alertas dos entrevistados sobre a situação financeira delicada da cidade, incluindo a quebra das contas públicas após a crise do *subprime* (2007-2009) – algo citado por todos os sujeitos – os investimentos municipais totais superam milhões de

dólares anualmente, enquanto os valores destinados do OP são significativamente limitados. A fatia destinada ao programa não superou 1% nas últimas seis edições, tendo como principais ciclos os em que 1,59% e 1,37% dos investimentos foram manejadas pelo Vallejo PB. A média história é, por sua vez, de 0,70%.

Os valores acima representam um alcance muito baixo do OP da cidade no que tange os investimentos, afetando a capacidade do instrumento em inverter prioridades, combater desigualdades socioespaciais e promover a justiça territorial. Na classificação elaborada por Cabannes e Lipietz (2015) – mais branda, adaptada a casos internacionais, em comparação com a de Marquetti (2007) – este índice de investimento seria considerado frágil para todas as edições do OP, sendo que o critério do autor para um arranjo intermediário é ultrapassar 2%. Portanto, há uma clara desvantagem em relação aos outros dois estudos de caso com desenho institucional codecisório.

As preocupações acerca dos investimentos foram ressaltadas frequentemente pelos entrevistados, independentemente de sua posição em relação ao programa. A baixa capacidade de gerar impacto com os valores definidos para a cidade por via do OP é apontada, na sequência – em relatos longos, mas importantes -, pela diretora do OP e por um participante, que teve seu projeto contemplado em ciclo anterior.

> [...] em Fevereiro de 2020 nós estávamos discutindo para fazer uma recomendação... o comitê gestor estava discutindo para fazer uma recomendação para requisitar mais fundos para projetos naquele momento. Não foi falado o quanto se queria, mas foi dito que "ei, se puderem dar alguma coisa para a gente, nós gostaríamos disso", mas então fomos atingidos pela pandemia, e então foi reduzido para US$ 500 mil. Eu gostaria de ver isso crescer novamente, mas eu acho que... de novo, nossa câmara e nosso comitê gestor veem o nosso sucesso por números, de quantas pessoas estão efetivamente participando nisso, e quanto eu vejo essa queda [na participação], é assustador agora. Eu estou como "oh, não! Se não conseguirmos subir esses números ao estilo pré-pandêmico, então não vejo eles provavelmente considerando aumentar o nosso orçamento. [...] e quando nós diminuímos o investimento no OP em Vallejo, também diminui o montante que podemos alocar aos projetos. Então, em projetos de capital nós tínhamos um limite de US$ 300 mil [por obra] quanto tínhamos US$ 1 milhão, logo, 30%. Agora estamos em US$ 150 mil, e já é difícil o suficiente fazer um projeto de infraestrutura que pode causar impacto com US$ 300 mil, imagina com US$ 150 mil. Agora é tipo, eu acho que podemos ter alguns bancos para piquenique, sabe? O que é legal, nada contra bancos de piquenique, mas para ver algo realmente impactante, esses limites nos montantes têm um impacto. (Entrevistada V5)

> Agora eles estão tentando aplicar isso, é uma pequena quantia de dinheiro, US$ 1 milhão. E eu não sei, eu não lembro quanto eles [prefeitura de Vallejo] receberam do governo federal e todos esses impostos e coisas locais, mas esse 1 milhão não vai longe, realmente não vai longe. E então isso é consumido por novos rádios para a polícia, certo? [...] – **Você pensa que essa quantidade de dinheiro é suficiente ou que tem alguma possibilidade de causar um**

> **impacto na comunidade? Qual a sua opinião?** – Certo. Então, não. Primeiramente, esse dinheiro não é suficiente, certo? Eu digo, deveria ser no mínimo US$ 3 milhões, talvez US$ 4 milhões para atender as necessidades da comunidade de maneira a fazê-la mais saudável. Você quer uma comunidade mais saudável por atender alguns dos problemas que ela fala sobre. Mas Vallejo é bem única, porque eles faliram. A cidade faliu, o que significa que, fiscalmente, eles não são responsáveis e só não foram punidos de alguma maneira. [...] Então os cidadãos estavam incomodados e falaram "o que diabos vocês estão fazendo"? E então o OP veio para pacificar o povo que estava perguntando "o que vocês estão fazendo? Nós precisamos saber o que vocês estão fazendo". E acho que esse OP tocou nisso para que os cidadãos pudessem olhar para o dinheiro e dizer "dessa vez nós teremos esse dinheiro e usaremos ele para nosso benefício e saúde". Mas não é muito dinheiro. (Entrevistado V4)

Os relatos sugerem que o OP não é interpretado como uma ferramenta central na cidade, sendo muito periférico na gestão urbana de Vallejo, podendo até ser considerado um empecilho para determinados agentes-atores. Há claras relações de poder envolvidas e diferentes interesses associados com o orçamento. Apesar dos argumentos de sujeitas que estiveram ou estão envolvidas no processo – V1 e V6 – de que a cidade não tem recursos, os entrevistados V3 e V4 trouxeram exemplos contrastantes: a primeira, de que o custo anual da infraestrutura viária em Vallejo é de cerca de US$ 23 milhões; e o segundo, que a cidade recentemente adquiriu um edifício para o departamento de polícia por US$ 35 milhões.

Tais montantes, que superam por larga margem todo o valor investido no OP de Vallejo, demonstram que o programa não está em suas prioridades. Isso se relaciona com a disputa citada no início desse parágrafo, e que envolve questões institucionais, essenciais para compreender o espaço urbano. Como apresentado por Gilman e Wampler (2019) e Goldfrank (2020), se no Brasil os prefeitos têm grande poder decisório sobre o executivo e, por consequência, sobre o OP – caso de Araraquara, por exemplo -, a realidade não é a mesma nos EUA. Em Vallejo, concordando com o cenário indicado pelos autores, há uma constante negociação entre *city manager*, comitê gestor e câmara de vereadores (essa com um duplo poder, tanto de indicar membros do comitê quanto de aprovar os encaminhamentos), com pouco (ou nenhum) envolvimento do prefeito. A posição de manter o OP como está, pelo menos em níveis financeiros, é visto no relato de V3, vereadora.

> **- Em geral, o investimento abaixou. Qual a sua opinião sobre isso? O que ocorreu?** – Sim, eu penso que, como falei antes, é sobre prioridades competindo, só tentando definir como melhor alcançar as necessidades que precisamos alcançar, o que nós precisamos fazer e também ter certeza de que o montante de dinheiro que estamos direcionando é suficiente, que está estimulando as

> pessoas, que tem um impacto, que se eles estão colocando algo adiante e que vai para a votação, é aprovado, a câmara aprova e é implementado, que realmente tenha um impacto. Que tenha significado. E para mim esse limiar era US$ 1 milhão. Abaixo disso não será suficiente. Qualquer coisa abaixo de US$ 1 milhão eu não senti que realmente teria algum impacto suficiente para as pessoas sentirem que é um processo autêntico. (Entrevistada V3)

Ou seja, apesar da crítica sobre a queda ainda maior, a visão da sujeita é a de que US$ 1 milhão é suficiente para atingir os objetivos do programa, o que sugere a intencionalidade no desenho atual dos investimentos no OP. Dado o alcance financeiro e as discussões realizadas até aqui, no que tange o aspecto de investimentos (elemento 'c' da análise), pode-se considerar que o caso de Vallejo tem um impacto *muito baixo*. Já Łódź, apesar das críticas apontadas por alguns dos sujeitos entrevistados e a relevante queda observada após a pandemia, o contexto de implementação e a dimensão dos investimentos aponta para um impacto que está entre *baixo* e *intermediário* deste caso.

Tratando das experiências brasileiras, Araraquara e Maringá estão em extremos diferentes. O caso paulista se demonstra intenso do ponto de vista financeiro, com a gestão aportando volumosos recursos – de diferentes fontes – para atender as demandas da população. Apesar de aquém de processos financeiramente mais robustos, incluindo no Brasil, e com certa instabilidade, pode-se considerar que o impacto neste aspecto é *alto*. No que se refere ao caso paranaense, o modelo consultivo impede uma avaliação segura dos projetos envolvidos – pela ausência de transparência e *accountability* – e sugere que não há interferência relevante do programa nas decisões tomadas pelas figuras técnicas e políticas do município. Portanto, ao tratar dos investimentos, o impacto do orçamento cidadão é *inexistente*.

Porém, a análise aprofundada sobre a capacidade de combater desigualdades socioespaciais e inverter prioridades no tema dos investimentos precisa explorar outros elementos do programa. Um deles, também utilizado por outros pesquisadores (Fedozzi, 2002; Wetoszka, 2020; Ahn *et al.*, 2023), é avaliar os tipos de projetos implementados e sua distribuição territorial.

Como já perceptível ao longo do presente trabalho, o desenho institucional tem uma influência transversal nos elementos que compõem o impacto de um processo de OP (Lüchmann, 2002; Wampler, 2003; Mattei; Santolamazza; Grandis, 2022). Consequentemente, o mesmo ocorre em relação aos projetos financiados, incluindo seu número, escopo e objetivos. Com a exceção de Maringá, que não poderá ser avaliada neste critério – apesar de que será feita uma breve análise sobre as demandas dos cidadãos -,

cada um dos casos codecisórios apresenta particularidades sobre a abordagem dos projetos.

Em Araraquara, o regimento que institui o OP estabelece a obrigação da gestão de implementar os projetos selecionados nas plenárias, independentemente de seu custo, e cabe a prefeitura decidir se implanta as demandas (o que ocorre com frequência, de acordo com os entrevistados A1, A2 e A4). Como são 18 plenárias no total, dentre territoriais e temáticas, há a obrigação de realizar ao menos 18 intervenções por ciclo. Já em Vallejo, o valor é pré-estabelecido ao início do ciclo e o número de projetos selecionados depende de quando estes atingem o "teto", havendo limitações específicas de orçamento para obras de capital e programas (*service projects*). Por fim, Łódź utiliza uma estratégia similar à da cidade californiana, com um valor previamente delimitado, mas inclui uma dupla de critérios territoriais (projetos de toda a cidade e locais, com estes divididos por regiões até 2016, e desde então pelos 36 distritos). Porém, os valores disponíveis, os limites impostos à dimensão dos projetos e a disponibilidade de 10 votos por cidadão geram um resultado muito diferente: centenas de projetos anuais, com enorme variação de tamanho e investimento. Há uma clara intenção neste desenho, o que fica latente no relato da diretora do OP, ao fazer uma interessante comparação com um programa de cidade de tamanho similar, Breslávia.

> Eles são como nós, e eles têm orçamento participativo, e é algo também como zł 30 milhões ou algo assim. E eles só têm 17 projetos vencedores, porque eles só têm um voto por projeto, um para projetos da cidade toda e um para projetos locais, então dois votos no total. Então se você só tem um voto, você vai votar pela estrada... então, eles normalmente têm projetos grandes de infraestrutura ganhando. Então, mesmo que eles sejam muito parecidos conosco, os resultados são muito diferentes, somente por causa do número de votos que você tem. E em Łódź, você tem muitos projetos bem pequenos, como "yoga no parque" ou para, não sei, tipo zł 10 mil ou algo assim. Então, essa é uma abordagem diferente. E mesmo que seja muito difícil monitorar 250 projetos [por ano], realizá-los e acompanhá-los, nós decidimos não mudar isso porque nós pensamos que assim há mais pessoas engajadas, que podem ter a sua pequena ideia realizada. (Entrevistada L4)

O exemplo trazido pela entrevistada é excelente em demonstrar a relação direta que há entre intenção, como isso se manifesta no desenho institucional e as consequências

espaciais de tal decisão. Na comparação dentre os três casos, a Figura 29 apresenta o número de projetos distribuídos por ano em que foi possível obter os dados[292].

Figura 29 - Número de projetos implementados por via do OP por ciclo em, respectivamente, Araraquara, Vallejo e Łódź



Fonte: CPPO (2024); Prefeitura de Łódź (2024); Prefeitura de Vallejo (2023). Elaborado pelo autor.

[292] Todas as edições implementadas em Łódź (12 ciclos) e Vallejo (8 ciclos), e as da segunda gestão em Araraquara (5 ciclos). Infelizmente, pelas limitações já apresentadas, o autor não teve acesso a dados discriminados sobre projetos da primeira gestão (2001-2008).

Os gráficos, postos lado a lado, evidenciam a diferença de abordagem dentre os casos, com Łódź se destacando em relação ao demais. Enquanto Vallejo e Araraquara apresentam números relativamente similares – algo que se relaciona, inclusive, com seus desenhos institucionais, apesar das diferenças no investimento e na abordagem territorial – com 60 (entre 7 e 8 por ciclo) na primeira e 94 (entre 18 e 19 por ciclo) na segunda, a cidade polonesa tem uma média de 66 projetos por ciclo em seus primeiros três anos, depois saltando para 242 por ciclo nas oito edições seguintes. Essa diferença de abordagem se manifesta no valor médio[293] das intervenções financiadas: na cidade brasileira, esta é de R$ 3.208.856,60; na estadunidense, a média é de US$ 236.610,82; e na polonesa, de 262.330,22 zł. Por mais que os últimos dois pareçam próximos, vale recordar a enorme diferença de recursos e de escala dos OPs implementados nos dois casos internacionais. A intencionalidade de Łódź se manifesta também na discrepância entre os valores dos projetos implementados, o que pode ser comparado no Quadro 31, a seguir, ao listar as 5 intervenções que demandaram mais e menos recursos para as três cidades.

Quadro 31 - Cinco projetos de maior e menor custo[294] dentre os três casos codecisórios

Lista	**Araraquara**		**Łódź**		**Vallejo**	
5 maiores projetos	**Projeto**	**Valor**	**Projeto**	**Valor**	**Projeto**	**Valor**
	Escola	R$ 13.000.000	Infraestrutura esportiva	8.160.119 zł	Pavimentação	$ 1.000.000
	Complexo desportivo	R$ 8.988.205	Pavimentação	4.200.000 zł	Ajuda à *homeless*	$ 662.000
	Pavimentação	R$ 8.169.199	Reabilitação urbana	3.700.000 zł	Parques	$ 649.146
	Pronto-socorro	R$ 8.000.000	Infraestrutura cicloviária	3.117.500 zł	Pavimentação	$ 550.000
	CAIC[295]	R$ 7.339.451	Infraestrutura urbana	2.500.000 zł	Câmeras de vigilância	$ 450.000
5 menores projetos	Centro LGBT+	R$ 350.000	Atividade cultural	300 zł	Conscientização	$ 40.150
	Reforma creche	R$ 323.100	Atividade Cultural	300 zł	Marmitas	$ 40.000
	Programa parto humanizado	R$ 270.000	Infraestrutura urbana	520 zł	Marmitas	$ 35.000
	Fundo Igualdade Racial	R$ 250.000	Paisagismo	600 zł	Limpeza urbana	$ 25.000
	Censo idosos	R$ 70.000	Atividade cultural	800 zł	Alimentação escolar	$ 1.800

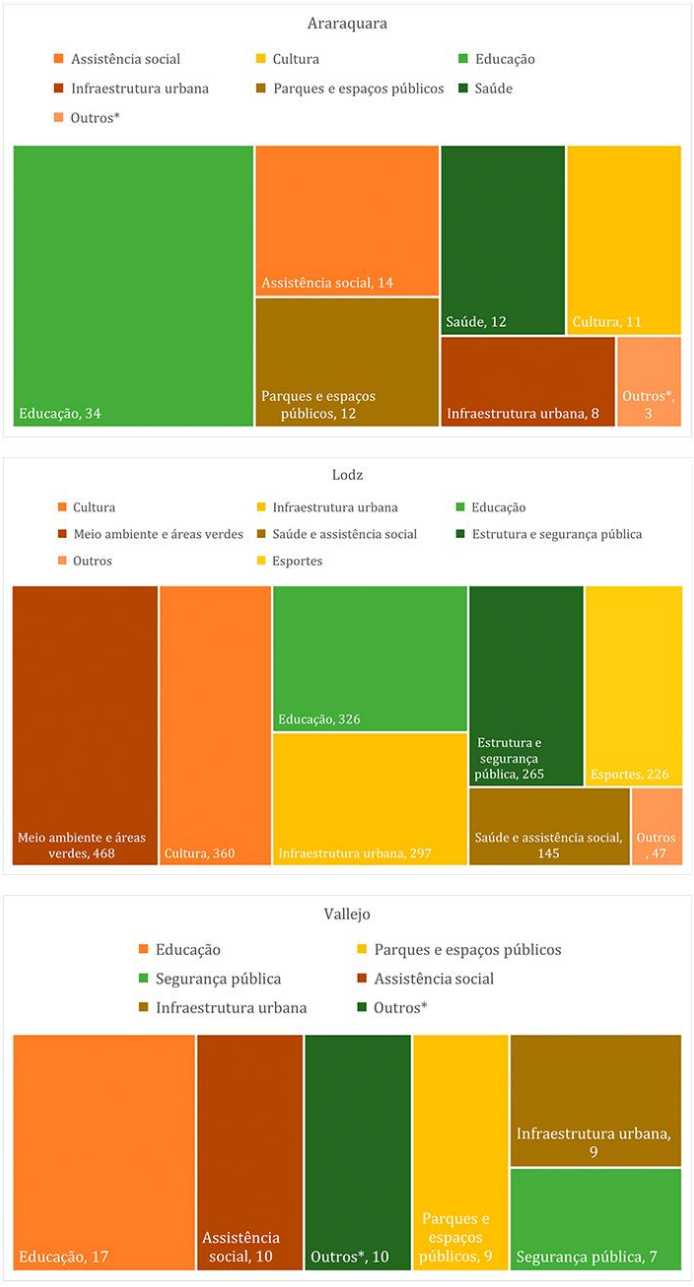
Fonte: CPPO (2024); Prefeitura de Łódź (2024); Prefeitura de Vallejo (2023). Elaborado pelo autor.

Apesar do quadro acima promover reflexões importantes acerca dos casos e suas diferenças de interpretação da parte do poder público – especialmente no que tange os menores projetos -, mais relevante é explorar o tipo de projeto que é implementado, de

[293] Ajustados à inflação para março de 2024, assim como em cálculos anteriores.
[294] Valores nominais, medidos na moeda local.
[295] Centro de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente.

acordo com as suas categorias, para observar quais demandas dos cidadãos estão sendo cumpridas e qual o investimento realizado nelas. Neste tópico, serão trabalhadas também as demandas de Maringá, apesar de não ser possível associar elas com políticas implementadas pela prefeitura. A Figura 30, na sequência, apresenta a quantidade de projetos realizados em cada cidade por categoria, seguida pelo Quadro 32, que representa as principais demandas dos maringaenses. Em adição, a Figura 31 reúne uma sequência de gráficos acerca dos valores empregados por tipo de projeto, para cada cidade.

Figura 30 - Número de projetos implementados por categoria, nos três casos codecisórios



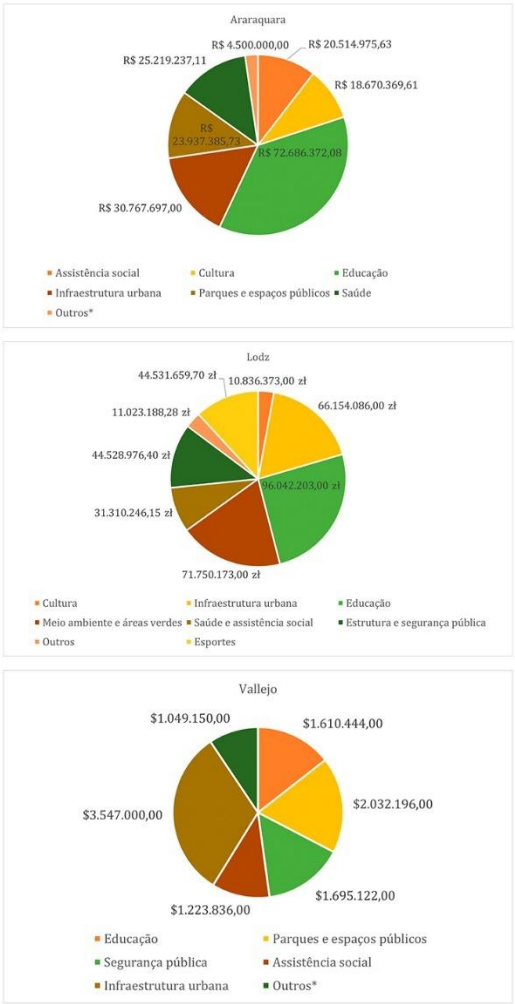
Fonte: CPPO (2024); Prefeitura de Łódź (2024); Prefeitura de Vallejo (2023). Elaborado pelo autor.

Quadro 32 - Demandas listadas como prioritárias no Orçamento Cidadão de Maringá, por ano

Ano	Segurança pública	Assistência social	Saúde	Esporte e lazer	Educação	Serviços urbanos	Transporte	Habitação	Saneamento
2017	276	218	255	229	173	287	212	85	97
2018	195	182	245	204	199	204	186	125	126
2021	201	186	194	202	185	203	200	161	169
2022	305	293	249	292	283	292	286	256	252
2023	407	392	417	406	389	413	408	343	351
2024	636	487	709	127	574	131	196	243	150
Ano	**Meio ambiente**	**Cultura**	**Cidadania**	**Trabalho**	**Agricultura**	**Bem-estar animal**	**Comércio**	**Adm. pública**	**CIT**
2017	230	184							
2018	164	185							
2021	197	194	184	188	182		187		
2022	276	292	280	273	259	263	263	266	
2023	385	382	366	414	365	358	369	373	396
2024	113	94	64	214	37	130	37	34	55

Fonte: Prefeitura de Maringá (2024). Elaborado pelo autor.

Figura 31 - Valor (em moeda local) investido nos projetos por categoria, nos três casos codecisórios



Fonte: CPPO (2024); Prefeitura de Łódź (2024); Prefeitura de Vallejo (2023). Elaborado pelo autor.

A sequência de dados representados acima evidencia padrões e consonâncias entre as demandas e/ou projetos selecionados pelos cidadãos. Ainda que a quantidade de projetos escolhidos remonte a prioridades diferentes dentre as populações – o que seria esperado, dadas as características socioespaciais dos casos estudados e as concepções de OP diferentes entre América Latina, América do Norte e Europa (Sintomer *et al.*, 2012; Porto de Oliveira, 2018; Wampler; McNulty; Touchton, 2021) -, os valores investidos apontam para paralelismos que contrariam parte da literatura.

Ao observar o número de projetos, não há necessariamente um padrão explicativo entre os quatro casos, mas algumas questões podem ser observadas. Primeiro, como em Łódź há uma grande quantidade de projetos associados com meio ambiente e áreas verdes (como parques) e na área da cultura, fenômeno esse observado no país (Wetoszka, 2020; Derlukiewicz; Brol, 2024) e na Europa (Falanga *et al.*, 2020; Lüchmann; Martelli; Taborda, 2021; Wampler; McNulty; Touchton, 2021). A princípio, a maior capacidade do Estado – e o próprio desenho institucional local, que favorece pequenas intervenções – não torna demandas essenciais como prioritárias, a princípio, por via do OP. Isso pode ser também resultado do modelo de desenvolvimento dos projetos e votação escolhidos, a "competição de ideias" (Allegretti; Dias; Antunes, 2016), que pode favorecer "projetos com títulos bonitos" (Entrevistado L3), ou a simples concepção de parte dos participantes de que é "função do OP fazer nossa cidade bonita" (Entrevistada L7). De qualquer maneira, é perceptível que o desenho institucional particular desta experiência apresenta sua própria manifestação material no território, por via de uma grande variabilidade entre os projetos e seus temas. A Figura 32, abaixo, compila fotografias tiradas pelo autor demonstrando as diferenças – de tipo e de escala – das obras realizadas na cidade.

Figura 32 - Registros fotográficos de projetos financiados pelo OP de Łódź em diferentes ciclos



Fonte: Elaborado pelo autor.

No entanto, algo a ser discutido é a relevância que o número de projetos que tratam de parques e espaços públicos têm também em Araraquara e Vallejo, demonstrando essa não ser uma exclusividade dos poloneses. Na cidade paulista os parques e espaços públicos estão na terceira posição (junto de projetos no tema da “saúde”), exatamente a mesma que no caso californiano (neste, empatado com “infraestrutura urbana”). Isso confirma a heterogeneidade dos programas, as diferentes necessidades observadas internamente às próprias cidades – o que é apontado por sujeitos de ambos os casos, como A3, A4, V5 e V6 -, e que o OP tem grande relevância para financiar e dar centralidade a este tipo de projeto, algo apontado por Epting (2020), Falanga, Verheij e Bina (2021) e Ahn *et al.* (2023).

Ademais, chama a atenção a predominância que o tema da educação demonstra entre o número de projetos implementados nos três casos codecisórios, sendo o primeiro colocado em Araraquara e Vallejo e o terceiro em Łódź. Isso sugere que, tanto os participantes veem o OP como um canal adequado para obter financiamento para escolas e programas educativos, como as próprias instituições e comunidades escolares têm se utilizado de sua capilaridade para angariar apoio no processo. Além dos dados, isso é

perceptível em relatos de sujeitos dos casos paulista e polonês, que tratam das relações de poder e da persuasão das escolas (ou educação no geral), como visto a seguir

> Hoje no OP, educação foi o que mais saiu. Foi assim, em massa. - **Nesse... Desde 2017?** - É. Educação foi em massa. Que nem falei, as creches já estavam totalmente defasadas, tinha que ter reforma, tinha que ter... Você começa por estrutura. (...) Educação ela veio em massa, além do crescimento, né? Creche que tinha 100 [crianças], hoje tem 300. Então a educação ela veio com tudo, 2017, 2018 e 2019. Não que não tenha saído, mas ela sabia que se é educação ia ganhar. Aí veio o povo e disse, certas pessoas, "Isso é a obrigação do governo". *É, se ele tem dinheiro*. "Agora, eu vou escolher uma creche pra reformar." Eu tenho três na região, eu vou lá e vou falar que vou reformar essa? Não, vocês escolhem qual a creche que vocês querem que reforme primeiro, (...) Então é isso, a educação foi muito. (Entrevistado A4. Destaque do autor)

> E aí também, porque o OP, 2001 a 2008, ele meio que deu conta desses bairros que historicamente não tinham asfalto. Então é por isso que acho que vem essa questão da educação, e assim, e mais uma vez eu penso, agora passando um tempo, que a questão da facilidade da comunicação também era uma coisa onde você tem umas pessoas mais organizadas, por exemplo, você tem dentro do WhatsApp o grupo da escola, os pais. Então você manda a mensagem ali, isso chega imediatamente para todas as pessoas. É diferente da pessoa que é uma liderança de bairro ou tem uma associação, a gente foi mapeando isso também, mas que era mais limitada. (Entrevistado A6)

> Eram as comunidades escolares [que eram as mais beneficiadas], mas foi algo parcialmente corrigido pela gente. Havia um momento em Łódź em que as escolas recebiam o maior investimento, porque para eles era mais fácil organizar as pessoas para votar. Então, eram as escolas [que se beneficiavam mais]. (Entrevistada L4)

> Algumas pessoas perderam confiança no processo, especialmente quando as escolas meio que sobrecarregaram os fundos dos distritos, porque as escolas têm uma comunidade muito forte que elas podem usar para vencer. (...) E é meio que compreensível o porquê elas [as escolas] começaram a fazer isso, porque o departamento de educação não está concedendo recursos suficientes para as necessidades delas e algumas escolas estão em um mau estado. Então, com certeza, os diretores tentaram buscar investimentos adicionais, e isso se mostrou uma ferramenta bem-sucedida. (Entrevistado L6)

Apesar de em Vallejo a citação da educação e das escolas como fatia importante dos projetos não tenha aparecido de maneira significativa nas entrevistas – algo justificado pelo que efetivamente concentra os investimentos, o que será visto adiante -, foi tratado por V1, ex-vereadora e delegada do OP, acerca de como as escolas "realmente sofrem com financiamento" e como a "Prep 13[296] foi a proposição que limitou os impostos de propriedade em 1% na Califórnia, isso foi em 1978. E realmente, isso, francamente, destruiu as escolas da Califórnia". Portanto, há uma clara semelhança entre os três casos,

[296] Emenda à constituição californiana que estabelece as regulamentações associadas à impostos de propriedade e as limitações na taxação em relação a tais entidades (Condado de Santa Clara, 2016).

de realidades socioespaciais e institucionais díspares: a necessidade de maior investimento para a infraestrutura escolar e a capacidade de mobilização popular das suas comunidades.

Já em Maringá, o Quadro 32 torna claro que as demandas da população não necessariamente se casam, em termos quantitativos, com o visto nas outras cidades. Este resultado pode vir tanto do desenho institucional – que promove somente o levantamento de demandas e não todo o processo de deliberação, votação e implementação de um projeto, que envolve uma outra dinâmica em comparação ao consultivo – quanto das próprias diferenças territoriais e urbanas deste caso para com os demais.

Há uma significativa predominância de requisições relativas à priorização da segurança pública, da assistência social e dos serviços urbanos, com a educação somente recebendo maior "atenção" na edição de 2024. Tais dados geram, no mínimo, interesse, dada a posição elevada que a cidade do norte do Paraná se encontra em *rankings* nacionais de qualidade de vida, estando em 44º na segurança (DGM, 2024), 23º no IDH (PNUD, 2013) e o 44º menor índice de vulnerabilidade social, com classificação de prosperidade social "muito alta" (IPEA, 2015). Quando perguntados sobre o tema, os sujeitos responsáveis do IPPLAM, entrevistados M2 e M6, não distanciaram Maringá da realidade brasileira. Isso é evidente pelas falas abaixo e pelo próprio fato de a habitação ter sido pouco considerada pelos cidadãos, dada a dimensão da atuação do Programa Minha Casa Minha Vida e de outras dinâmicas imobiliárias nesta cidade média (Leonardo, 2017; Nunes; Santil, 2020), assim como em Araraquara (Menzori; Sousa; Gonçalves, 2021), algo também relatado nas conversas[297].

> (...) geralmente a segurança, saúde, educação, né? São aquelas áreas que as populações mais têm levantado, assim, ao longo das APGTs. Iluminação pública também, dependendo da região. Então isso varia de UTP pra UTP, mas de um modo geral... De um modo geral são essas três, a saúde, educação e segurança. (...) As demandas são praticamente as mesmas, quer dizer, nível estadual, federal, é, eu creio que sim. Maringá, por mais que tenha esses indicadores positivos, tem os mesmos problemas que a grande realidade nacional. (Entrevistado M2)

> Por exemplo, a questão da segurança pela iluminação pública, que está 100% ligada a várias secretarias, foi uma das demandas importantes da população e a gente conseguiu, através disso, ter apoio para se concretizar, por exemplo, a troca da iluminação [por LED], que o município tinha muito mais que justificativas para estruturar. (...) Na verdade, a gente tem preceitos básicos. Eu acho que saúde, educação e segurança pública são itens que, independente [sic] de onde você

[297] Especialmente pelas entrevistadas M3 e M5, ambas representantes da sociedade civil, que apontaram o impacto dos conjuntos habitacionais do PMCMV, especialmente nas áreas periféricas da aglomeração maringaense.

> mora, independente da qualidade, isso sempre vai acontecer. A gente teve na pandemia alguns índices que surgiram, a questão de moradores de rua, outras frentes para todo o Brasil, não só Maringá. E em Maringá a gente tem uma cidade planejada, tem características exemplares de desenvolvimento urbano, mas a segurança, como eu falei, é vista como algo a sempre se melhorar. (Entrevistada M6)

Ao se tratar dos paralelos observados entre as demandas e os projetos nas quatro cidades, há duas categorias que se evidenciam, além das tratadas até aqui: a assistência social e a infraestrutura urbana. Por mais que estes temas não liderem seus OPs em termos de requisição da parte da população, são transversais, são propostos e votados inclusive nos casos internacionais e se relacionam diretamente com, idealmente, dois polos do instrumento: gestão urbana e combate às desigualdades socioespaciais (Fedozzi, 2002; Marquetti; Campos; Pires, 2008; Souza, 2004; 2010a; 2010a; Wetoszka, 2020; Cabannes, 2021). Como possível averiguar na Figura 31, que remete ao valor dos investimentos por temas – índice acerca dos projetos que mais propriamente indica o tipo de transformação que tem ocorrido no território a partir do OP -, apesar da já citada proeminência da educação e dos espaços públicos nos três OPs codecisórios[298], os temas que poderiam ser considerados demandas urbanas básicas (Touchton; Wampler, 2013; Cabannes, 2015; Wampler; Touchton, 2018; Ferreira, 2022) não são exclusividade do caso paulista.

O foco do OP brasileiro em obras de infraestrutura associadas às necessidades básicas da população (como pavimentação, saneamento e equipamentos de saúde) foi relatado em diversas pesquisas, especialmente em processos realizados nas metrópoles – das quais Porto Alegre (Fedozzi, 2002; Siqueira; Marzulo, 2021), Belo Horizonte (Wampler, 2003; Montambeault, 2019), São Paulo (Sánchez, 2003; Campos, 2008), Fortaleza (Moreira, 2015; Guedes, 2022), Recife (Silva Santos, 2017) e Campinas (Braga, 2012) são exemplos claros –, o que fortalece o papel deste na gestão urbana e na transformação do espaço urbano (Cabannes, 2007; 2021; Silva, 2017; Wetoszka, 2020).

No entanto, o enfoque neste tipo de demanda é visto de maneira, se não predominante, mas significativamente importante também nos dois casos internacionais (localizados em países centrais ou pericentrais), o que contraria parte da literatura acadêmica quando esta sugere que tais questões têm pouca relevância no "mundo desenvolvido" (Goldfrank; Landes, 2018; Wampler; McNulty. Touchton, 2021; Wampler; Goldfrank, 2022). Infraestrutura urbana, segurança pública e saúde & assistência social

[298] As categorias juntas representam 49,22% dos investimentos do OP em Araraquara, 44,60% em Łódź e 32,65% em Vallejo.

concentram 57,95% dos investimentos por via do OP em Vallejo, 37,75% em Łódź e 38,97% em Araraquara, demonstrando um relevante equilíbrio entre as os processos estudados nesse tema. Tratando especificamente do caso polonês, esta constatação dialoga com outras pesquisas que identificaram uma fatia significativa de demandas de OPs locais no país em torno de necessidades básicas, como saúde, educação e infraestrutura urbana (Wetoszka, 2020; Wolszon; Zajac; Tyranska-Fobke, 2023; Derlukiewicz; Brol, 2024).

Esse resultado está associado com duas heterogeneidades: da rede urbana dos países estudados e das motivações à submissão, votação e implementação dos projetos nos respectivos OPs. No que tange a primeira, ao tratar de Araraquara, por mais que esta esteja inserida em um dos estados mais desenvolvidos do ponto de vista socioeconômico e mais urbanizados do país (PNUD, 2013; IBGE, 2020), é também produto (e produtora) da urbanização brasileira e de seus novos vetores de reestruturação, notavelmente associados a grandes desigualdades socioespaciais e intensas relações de poder (Rolnik, 2011; Maricato, 2015), mesmo nas cidades médias (Rolnik, 2003; Sposito; Catalão, 2024). Ainda que o OP tenha ao longo da primeira gestão de Edinho Silva (2001-2008), alegadamente[299], atendido as demandas em termos de pavimentação, saneamento e saúde, o crescimento da cidade[300] e as insuficiências – intencionais ou não - do poder público reverberam nos projetos eleitos nas plenárias do OP na segunda gestão. Além dos dados, isso foi visualizado no campo, o que é representado no mosaico de registros da Figura 33.

[299] De acordo com entrevistados A1, A3 e A4, e também Morais (2007) e Carvalho e Araújo (2011).
[300] Além de manifestado em diversas entrevistas (como A1, A2 e A4), o crescimento de Araraquara é visto tanto demograficamente – de 182.471 habitantes em 2010 para 250.304 em 2022 (IBGE, 2022) – quanto em sua área urbana (Menzori; Sousa; Gonçalves, 2021).

Figura 33 - Registros fotográficos de projetos implementados em Araraquara na segunda gestão



Fonte: Elaborado pelo autor.

Já em Estados Unidos e Polônia, por mais que tais países façam parte do grupo de nações que compõem o "centro" do ponto de vista socioeconômico, suas redes urbanas são heterogêneas e também desiguais (Korcelli, 2005; Pacione, 2009; Cegielska *et al.*, 2018; Rodríguez-Pose; Griffiths, 2021). A posição periférica de Vallejo na *Bay Area* e a condição de Łódź como cidade média de porte significativo sob influência de Varsóvia, ambas com um histórico industrial seguido de profundas crises econômicas, as coloca em um contexto específico dos quais as necessidades materiais (sobre infraestrutura, segurança pública, assistência social etc.) se fazem presentes para os cidadãos – mesmo que não sob a mesma intensidade de países do Sul Global, naturalmente – e, por consequência, aparecem no OP. Isso pode ser visto em relatos de sujeitos de ambas as cidades, compilados a seguir.

> Vallejo foi a primeira cidade a adotar para toda a cidade [um OP]. E isso nos deu muito reconhecimento, então Vallejo estava na "ponta de lança". Eu digo, isso se desfez desde então, somente porque nós temos vários sofrimentos... tipo, eu não sei se você leu sobre nossos sofrimentos com a polícia ou com o orçamento e, você sabe, com a população em situação de rua que temos agora. (Entrevistada V1)

> Sim, é definitivamente uma preocupação [segurança pública]. E em Vallejo, nós tivemos alguns incidentes passados e ações de nossos policiais que afetaram a relação com a comunidade. E agora nós só temos 36 policiais na patrulha para tudo, você sabe, 24/7 [todos os turnos de trabalho]. E só para colocar em perspectiva, como Richmond, cidade de tamanho similar, crime similar, demografia similar, eles têm 200 policiais na patrulha. E eu penso que... nossas oportunidades econômicas para indivíduos não estão disponíveis como deveriam. (...) Até minha própria família experienciou [crimes], minha filha mais velha era uma entregadora de pizza, e ela teve alguém apontando uma arma para ela só por uma pizza. – **Aqui?** – Sim, em Vallejo, por uma pizza e US$ 80 que ela tinha no bolso. (Entrevistada V3)

> Nós estamos lutando muito para fazer Śródmieście [centro da cidade] como um lugar de qualidade para viver, porque era uma parte muito degradada da cidade e as pessoas fugiam para os distritos periféricos ou cidades menores. Elas vinham para trabalhar, mas ninguém, além de algumas pessoas, queriam viver aqui. E nós tivemos problemas sociais enormes no centro da cidade. (...) Łódź também é um lugar, uma cidade que têm muitos prédios municipais em péssimo estado, as vezes até sem banheiro, e coisas assim. E pessoas muito pobres normalmente viviam neles, bem no centro da cidade. (Entrevistada L4)

> Como você sabe, nós temos em nossa cidade, nós temos alguns lugares que são, por exemplo, que têm muito mais investimentos, que são bem equipados. E alguns outros lugares que são até bem pobres, por causa de várias, e várias, e várias razões. E o orçamento participativo é meio que... nos dá a possibilidade de ajudar essas regiões que necessitam. (...) Nós deveríamos começar pelas coisas básicas. E se nós mudássemos um pouco o jeito que nós falamos do orçamento participativo, talvez seria uma boa ideia dividir o dinheiro [público] levando em consideração a pobreza dos distritos. (Entrevistada L7)

Essas falas se relacionam com o segundo elemento apontado anteriormente, sendo este as motivações para propor, votar e implementar os projetos. Com exceção do caso de Maringá, em que este levantamento é impossibilitado pelo modelo consultivo, os projetos que são aplicados pelos respectivos governos locais são os que passam por todas as etapas, ou seja, também recebem apoio do público, dos cidadãos, que têm uma miríade de interesses associados às cidades. Por vezes esses interesses são coletivos, e em outros, particulares.

A definição de prioridades, realizada de maneira democrática (pelo menos, em princípio) por via de um instrumento como o OP, não está imune a distorções, manipulações, questionamentos e tensões que se associam, inclusive, com as próprias limitações e dificuldades manifestadas pelos governos estudados em sua gestão pública. Trata-se de uma manifestação dos conflitos que permeiam o espaço urbano e seu planejamento (Arantes; Vainer; Maricato, 2002: Lefebvre, 2003; 2011), neste caso no campo institucional, disputando o orçamento. Além dos já citados conflitos acerca do papel das instituições públicas no OP de Łódź, principalmente as escolas – algo citado

pelos entrevistados L2, L4, L5 e L6 -, e a mobilização da Chácara Flora (Araraquara) voltada à pavimentação de um bairro de classe média – trazido por A1, A3, A4 e A6 -, Vallejo apresenta o maior exemplo de questionamento dos sujeitos acerca da destinação de recursos do OP, por mais que trate de uma necessidade básica de infraestrutura: o recapeamento de ruas pela cidade. Como foi possível observar ao longo do trabalho de campo, a condição da pavimentação em diversas partes da cidade é muito precária, conforme registros compilados na Figura 34, a seguir.

Figura 34 - Registros de campo com a qualidade da pavimentação em Vallejo



Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com os dados coletados acerca dos projetos implementados na cidade, seis deles (o equivalente a aproximadamente 10%) tratam especificamente do preenchimento de buracos e da manutenção de vias, mas estes concentraram em torno de 25% dos recursos do OP até hoje (US$ 2.815.000, em valores nominais). Ainda que as mudanças nas regras para implementação dos projetos, como o limite de US$ 300 mil para

obras de infraestrutura, tenham causado uma limitação dessas propostas – com nenhuma sendo eleita nos ciclos 7 e 8 -, historicamente tal demanda apresenta tração com os participantes do processo e tem concentrado recursos do programa. Os sujeitos envolvidos, tanto da parte da sociedade civil quanto do poder público, estão entre os que trazem questionamentos para este fenômeno, sob diferentes perspectivas. Novamente, a sequência de relatos a seguir é um pouco longa, mas resume as interpretações a partir dos entrevistados.

> (...) os projetos de capital [são os que recebem mais investimento]. E você sabe o que? Isso é muito frustrante. As pessoas amam preencher buracos. E então buracos tendem a chegar lá quando as pessoas estão votando, nós tendemos a ver os buracos em primeiro lugar. (...) E as pessoas ficam com raiva e, bem, esse é o OP. Esse é o OP. Você sabe, se você quer algo diferente... (...) E a parte triste é que nossas ruas estão em uma condição tão ruim que um projeto de reparo de buracos de US$ 300 mil é como uma agulha em um palheiro. (Entrevistada V1)
>
> (...) as nossas ruas e estradas estão em ruínas. (...) se elas estivessem em boas condições, é muito mais barato manter essa boa condição. Mas à medida que elas começam a se degradar, não é só selar a superfície. Você tem que reparar até a base e garantir que a drenagem está toda adequada. E então colocar e "rolar" [o pavimento]. É simplesmente caro. (Entrevistada V3)
>
> As vezes há uma resistência da cidade em não financiar um projeto particular porque eles acham que [outro] é mais importante. Às vezes você pode pensar que buracos nas ruas são mais importantes que pessoas vivendo de baixo de arbustos, certo? (Entrevistado V4)
>
> (...) uma das razões que nós botamos limites neles (projetos de infraestrutura) é porque os projetos de preenchimento de buracos estavam dominando nossas votações. Então, eles [comitê gestor] estavam tipo "certo, chega de projetos de US$ 800 mil para preencher buracos, vamos fazer um projeto desse de US$ 300 mil e todo o resto vai se equilibrar", e eu fiquei... houve algumas vezes que as pessoas tiveram ótimas ideias (...) mas é tipo "nossa, mas isso custa muito mais que US$ 300 mil" (...). Então eu penso que nossa inovação tem sido podada por causa desses limites financeiros. Então, idealmente no futuro nós teríamos mais financiamento no total e poderíamos eliminar esses limites nos projetos. (Entrevistada V5)
>
> (..) eles [população] não entendem como governo local, estadual e federal funcionam, e eles sempre lançam o problema dos buracos. Mas eles não entendem que cidades e estados recebem dinheiro federal para manter as suas ruas. Eles também se recusam a acreditar que existe um ciclo temporal para as ruas, eu estou bem segura de que se o departamento de obras pudesse arrumar todas as ruas ao mesmo tempo eles iriam, mas eles não podem. Eles têm esse tanto de pessoal, esse tanto de dinheiro, e priorizar o processo das ruas é um projeto central para eles. (Entrevistada V6)

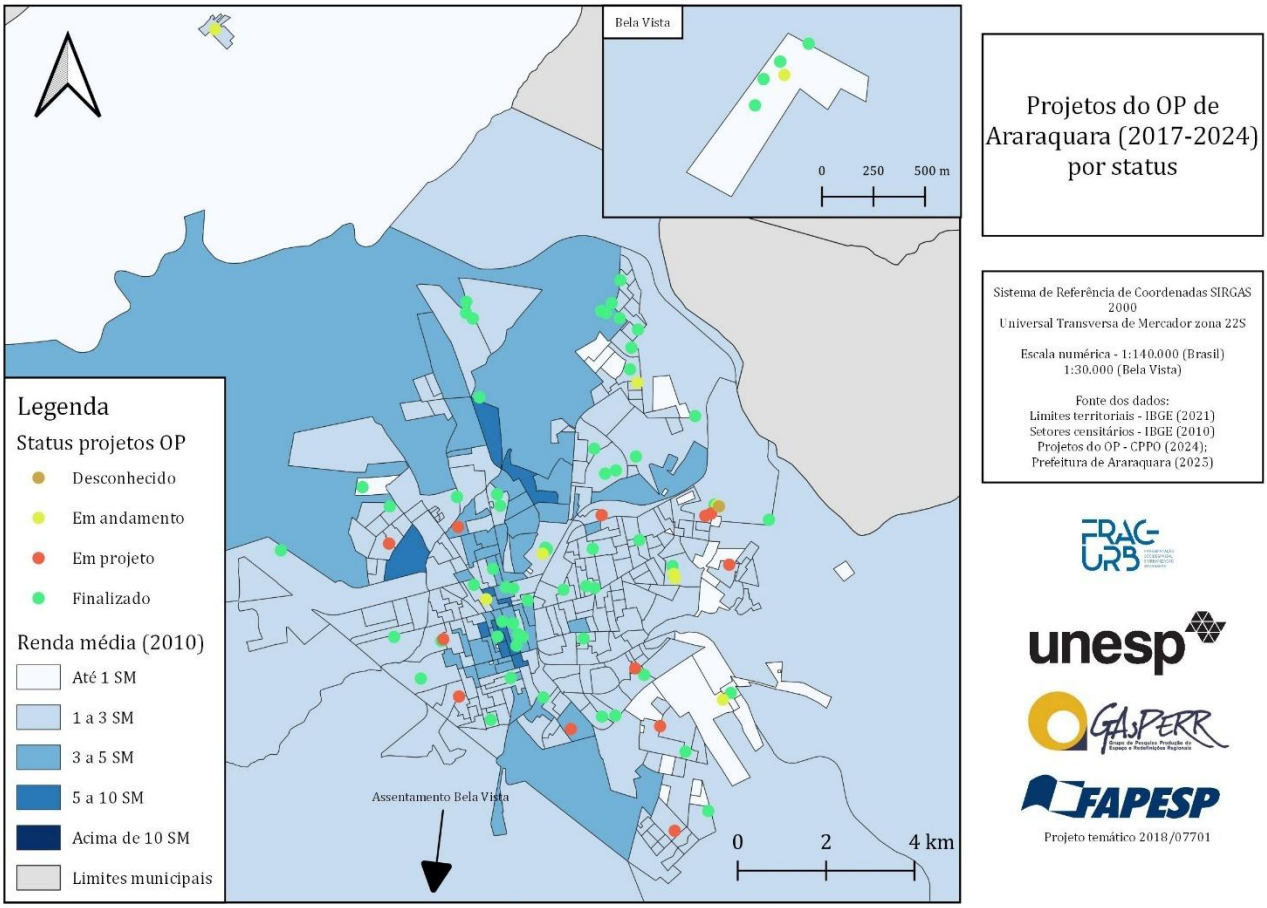
Essa última questão é discutida por sujeitos inclusive em Araraquara – pelos entrevistados A1 e A4, quando tratavam do exemplo da Chácara Flora – e também apareceu durante as APGTs de Maringá presenciadas pelo pesquisador, especialmente na

UTP 3. Isso evidencia, novamente, alinhamentos entre o caso brasileiro e norte-americano que, em suas particularidades, se aprofundam em relação as diferenças gerais apontadas por Gilman e Wampler (2019) e Goldfrank (2020). Os problemas de infraestrutura, incluindo de pavimentação, são apontados para Łódź por L4 e L7, e estes aparecem no OP, sugerindo que o instrumento tem a função de agir como canalizador de demandas populares em todos os casos, com suas devidas variações.

No entanto, isso não significa que a dinâmica dos projetos e das prioridades segue somente as demandas e necessidades dos cidadãos. Há relações de poder envolvidas, capacidades de mobilização e articulação, a atuação dos técnicos e de figuras políticas e os interesses conflitantes (ou concomitantes) de agentes-atores e sujeitos. Isso é válido, especialmente, para as três cidades com desenhos institucionais codecisórios. Essas são dinâmicas difíceis de trazer à luz da análise, mas acabam por se manifestar no território, a partir dos resultados do processo. Por isso, é necessário apresentar a distribuição territorial destes.

A espacialização dos projetos é um dos critérios mais relevantes para identificar o impacto territorial de uma inovação democrática como o OP, dada a vocação inerentemente territorial do instrumento (Cabannes, 2007; 2021; Silva, 2017; Ahn *et al.*, 2023). A maneira com que as obras e projetos são distribuídos no espaço urbano remetem a uma combinação entre desenho institucional, mobilização popular e as demandas associadas com as diferentes partes da cidade (Souza, 2004; 2010a). Ao se compreender o OP como ferramenta de gestão urbana voltada ao combate de desigualdades socioespaciais e com potencial de fomentar a justiça territorial (Cabannes, 2007; 2018; 2021; Porto; Rena, 2024), é necessário entender se o mesmo se relaciona de alguma maneira com estas questões, a partir da análise espacial e das representações cartográficas associadas à renda, métrica apresentada na metodologia. No caso de Araraquara, por sua vez, é essencial tratar primeiramente do índice de finalização dos projetos, a partir do Mapa 24 e do Quadro 33, a seguir.

Mapa 24 - Status dos projetos votados no OP de Araraquara (gestão 2017-2024)



Fonte: CPPO (2024) e Prefeitura de Araraquara (2025). Elaborado pelo autor.

Quadro 33 - Status dos projetos por edição do OP de Araraquara

Ano	**Status**	*Finalizado (%)*	*Em Andamento (%)*	*Em projeto (%)*	*Paralisado (%)*
2017		20 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
2018		19 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
2019		17 (85%)	3 (15%)	0 (0%)	0 (0%)
2022		2 (11,76%)	4 (23,53%)	9 (52,94%)	1 (5,88%)
2023		7 (38,88%)	2 (11,11%)	8 (44,44%)	0 (0%)

Fonte: Prefeitura de Araraquara (2025). Elaborado pelo autor.

Antes de tratar especificamente da distribuição territorial das intervenções nas três cidades, os resultados sobre o índice de completude dos projetos de Araraquara fazem necessário um breve desvio na análise para tratar deste tema. De acordo com diversos autores (Wampler, 2003; Cabannes, 2015; Allegretti; Copello, 2018; Peres, 2020; Wampler; Goldfrank, 2022), o grau de efetividade em que o poder público consegue implementar as demandas advindas do OP – a última etapa do processo, acompanhado do *oversight* que pode vir de diferentes instâncias (Wampler; McNulty; Touchton, 2021) – é fator essencial para compreender seu efetivo impacto e o comprometimento (ou a

capacidade, a depender do caso) da instância governamental de materializar as decisões tomadas pelos cidadãos. Normalmente, a dificuldade de efetivar as obras ou projetos tende a ser uma das principais justificativas para a queda de credibilidade dos programas, algo que foi observado em casos brasileiros nas cidades de Porto Alegre, após a troca de gestão (Nuñez, 2018; Siqueira; Marzulo, 2021), Belo Horizonte (Montambeault, 2019), Fortaleza (Moreira, 2015), Salvador (Reiter, 2007), Natal (Guerra; Tacconi Neto, 2018) e São Carlos (Morais, 2007), somente para trazer alguns exemplos. Tal fator não é exclusivo do país, com relatos sobre o problema sendo persistentes também em estudos de caso internacionais (Cabannes, 2015; Allegretti; Dias; Antunes, 2016; Allegretti; Copello, 2018).

Esta questão está presente, inclusive, no próprio passado da inovação em Araraquara. Como discutido por Morais (2007) e Carvalho e Araújo (2011), um dos principais motivos para a queda de participação presenciada neste programa, especialmente durante o período 2001-2005, advém das dificuldades da gestão local em executar os projetos em um bom ritmo, o que gerou certa desconfiança. Ainda que as dificuldades para pôr em prática projetos de equipamentos públicos em uma janela de 2 a 3 anos – algo diversas vezes ressaltado pelo entrevistado A4, gerente dos projetos, que afirma que uma das maiores limitações dos cidadãos é justamente compreender este processo – sejam muitas e que isso não tenha afetado a participação nos últimos anos do OP (atingindo na verdade seu auge em 2023), o Mapa 24 evidencia que diversas obras que estão somente "em projeto"[301] se encontram em áreas de baixa renda (inferior a 3 salários mínimos), o que pode afetar seu impacto territorial.

Ora, algumas questões precisam ser levantadas. É perceptível pelo Quadro 33 que a esmagadora maioria dos projetos selecionados entre 2017 e 2019 foram já realizados (com exceção de três ainda em andamento, um período extensivamente longo, mas que representa somente 5% das intervenções), um resultado positivo. Ao considerarmos todo o período coberto por tal estada do OP, o índice de obras finalizadas ou em andamento é de aproximadamente 70%, valor que pode ser considerado satisfatório, a partir da literatura (Wampler, 2003; Cabannes; Lipietz, 2015; Allegretti; Dias, Antunes, 2016). No entanto, os mesmos indicam que este deve ser atingido em dois ou três anos. Neste recorte, relativo às edições de 2022 e 2023 – dado que em 2024 o OP foi sobreposto pelo

[301] Mesmo que, conforme o relatório de transição da gestão (Araraquara, 2025), todos estes já estejam com valores em caixa e empenhados para serem executados.

ciclo de conferências da participação popular, sem eleição de novas obras – a porcentagem de projetos finalizados ou em andamento é de somente 45%, algo superior ao visto no mesmo tempo na primeira gestão (Morais, 2007; Carvalho; Araújo, 2011) e melhor do que outras experiências nacionais (Wampler, 2003; Costa, 2010), mas ainda assim limitado.

Algumas explicações podem justificar este problema, como o impacto da pandemia na arrecadação e nos investimentos em obras do OP, algo citado pelos entrevistados A1, A2, A4 e A5; a dimensão dos projetos em Araraquara, que, como visto, é em média muito superior aos outros casos estudados; e até a simples confiança de que o governo do PT se manteria para mais um mandato na sequência – o esforço de reeleição apareceu com frequência nas entrevistas, especialmente em A1, A2 e A5 -, o que não ocorreu. De qualquer maneira, por mais que não tenha sido possível realizar um levantamento acurado do índice de completude dos projetos de Vallejo, pela desatualização do site e a ausência de respostas sobre o tema em contatos *a posteriori* (algo associado com as constantemente citadas dificuldades administrativas relatadas por V5), uma comparação dentre os casos é possível em relação a Łódź.

Apesar da estrutura institucional exemplarmente transparente da cidade polonesa (que viabilizou as análises realizadas aqui), a informação sobre o status dos projetos não está disponível no portal institucional. Porém, informação oral[302] sugere que somente 60 projetos (até novembro de 2024) não estavam finalizados, com somente 20 não iniciados. Considerando as 12 edições do programa polonês, trata-se de um índice de completude de aproximadamente 97% e, caso os 20 supracitados sejam somente da edição de 2023/2024, trata-se de um resultado de aproximadamente 92% das intervenções prontas ou em andamento em somente um ano, valor similar ao encontrado no auge de Porto Alegre (Fedozzi, 2002; Souza, 2010a), por exemplo. Mesmo considerando as diferenças de escala e escopo de Łódź para com o processo paradigmático porto-alegrense, trata-se de um dado muito significativo e que supera com sobras o caso paulista estudado aqui, mesmo com as dificuldades listadas pelos entrevistados (L1, L4, L5 e L7) de lidar com mais de 200 projetos anuais. Esta eficiência foi vista empiricamente pelo presente pesquisador, quando foi visitar um projeto aprovado no ciclo 2023/2024 na intenção de ver o mesmo em obras, para quando chegar vê-lo já realizado. O mesmo foi registrado, conforme a Figura 35, abaixo.

[302] Concedida por Mateusz Piasecki, um dos técnicos responsáveis pela gestão do OP, e por L7, vereadora que faz parte da comissão de acompanhamento do programa.

Figura 35 - Projeto do OP em pequeno parque urbano de Łódź, votado em 2023 e implementado em 2024



Fonte: Elaborado pelo autor.

No entanto, antes de seguir tratando do alcance dos projetos do OP da cidade polonesa, algumas análises sobre Araraquara precisam ser realizadas. Optou-se por utilizar as obras ainda "em projeto" justamente pela dificuldade em averiguar a situação dos casos de comparação – especialmente Vallejo – e pelos mesmos já terem recursos públicos empenhados para início dos trabalhos em 2025 (Araraquara, 2025). Os únicos projetos da lista excluídos foram os que não possuíam qualquer indicativo de localização[303] e o caso exclusivo de projeto barrado pela câmara dos vereadores[304]. Na sequência, segue o Mapa 25, um compilado de representações cartográficas que apresenta

[303] Todas da edição de 2022, sendo a construção de um novo Centro Afro (plenária da população negra), uma sede própria para o CRAS (região 11), um novo centro DIA no norte de Araraquara (plenárias dos idosos) e outro centro DIA no bairro Santa Angelina (região 5).

[304] Descrito pelo entrevistado A6, "(...) a única vez na história do OP que não foi aprovado aqui foi um projeto, um programa de pessoas LGBTQIA+. Foi a única vez, esses anos todos, que não foi aprovado e aí assim, você vê que é uma questão mesmo ideológica. (...) [uma] transferência de renda para pessoas que vivem... às vezes são expulsas de casa, ou que se prostituem, se dá oportunidade para ter outra coisa, não é uma coisa só de transferência de renda, é todo um programa desenhado, e aí foi rejeitado. E isso foi uma coisa que foi muito marcante na história do OP e do momento que a gente está vivendo." Tal situação foi relatada pela mídia, como pode ser observado em <https://araraquara.ig.com.br/parceiros/araraquara-agora/2024-05-15/projeto-de-auxilio-as-pessoas-lgbtqia--nao-passa-na-camara-de-araraquara--veja-o-motivo.html>. Último acesso em 29 mar. 2025.

a distribuição dos projetos na cidade por tema, sua discriminação de acordo com o valor da obra e o raio das intervenções (*buffers* de 1 km e 300 m), todos sobrepostos a dado de renda por setor censitário (IBGE, 2011).

Distribuição espacial das intervenções do OP em Araraquara

Sistema de Referência de Coordenadas
SIRGAS 2000
Universal Transversa de Mercator zona 22S

Escala numérica - 1:100.000 (Araraquara)
1:25.000 (Bela Vista)

Fonte dos dados:
Limites territoriais - IBGE (2021)
Setores censitários - IBGE (2010)
Projetos do OP - CPPO (2024)
Prefeitura de Araraquara (2025)

Projeto temático 2018/07701

Legenda
Renda média (2010)
- Até 1 SM
- 1 a 3 SM
- 3 a 5 SM
- 5 a 10 SM
- Acima de 10 SM
- Limites municipais

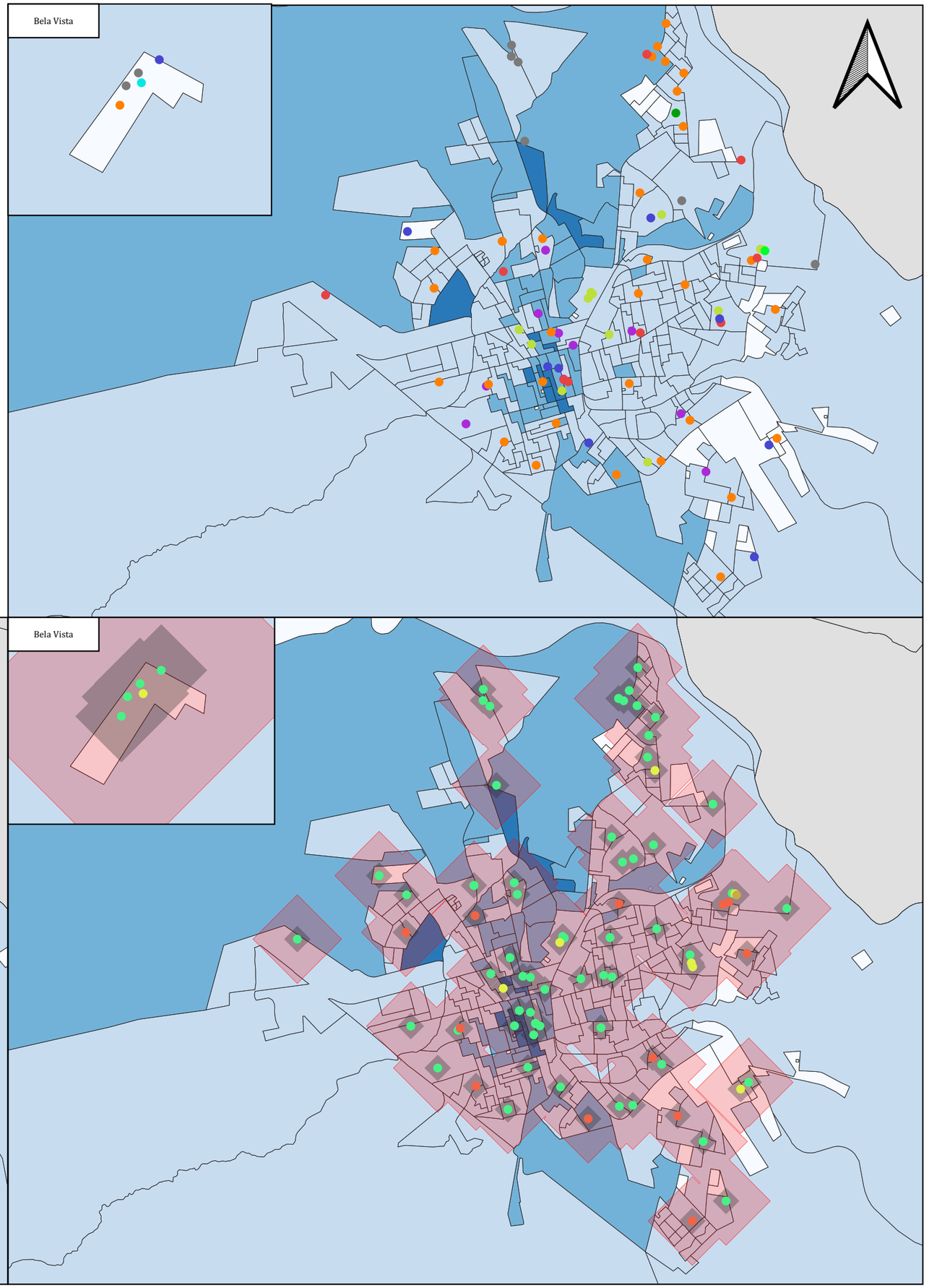
Legenda
Valor dos projetos (R$)
- 70.000 - 2.000.000
- 2.000.000 - 4.000.000
- 4.000.000 - 6.000.000
- 6.000.000 - 8.000.000
- 8.000.000 - 10.000.000
- 10.000.000 - 12.000.000
- 12.000.000 - 13.000.000

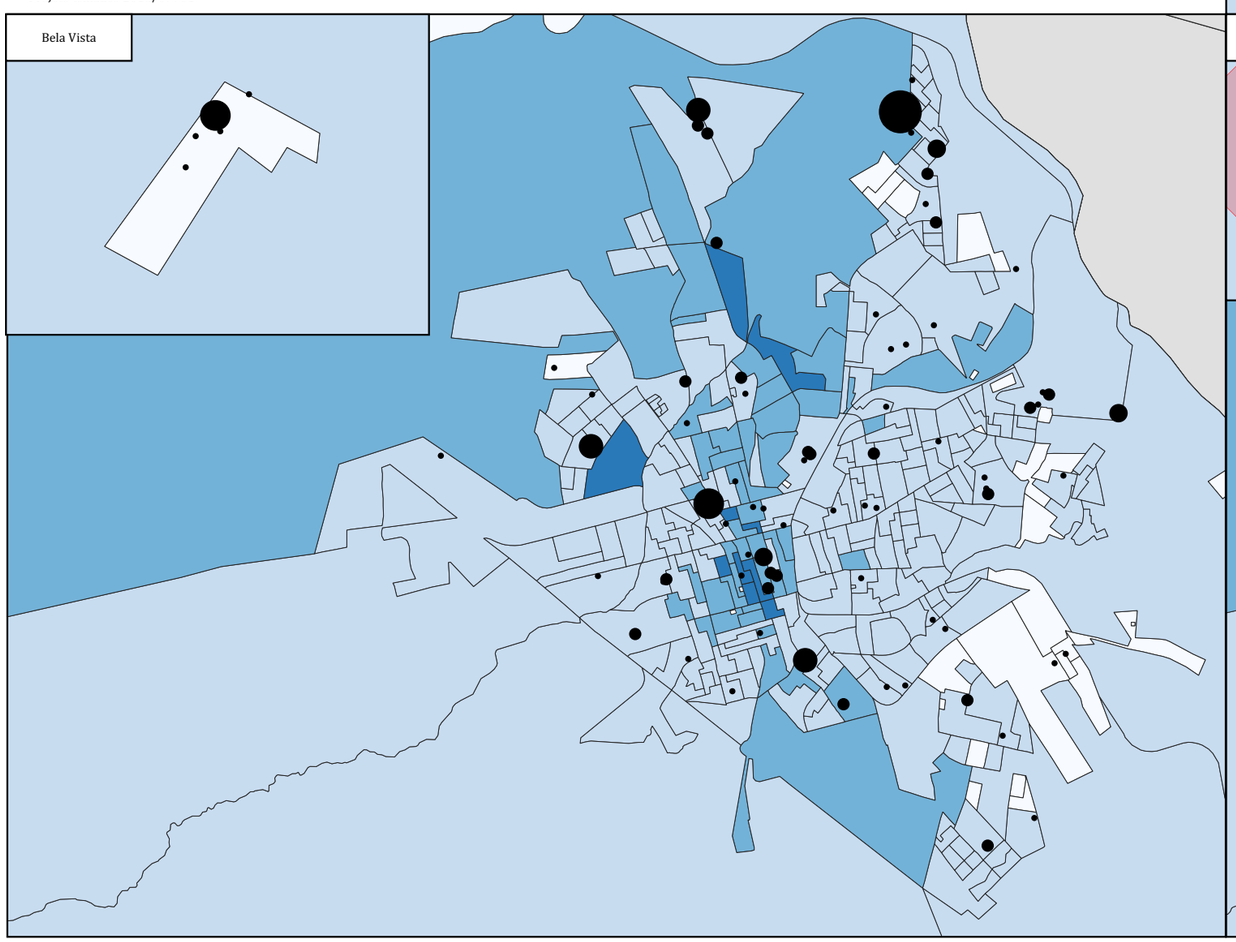
0 250 500 m

Legenda
Tipologia Projetos
- Assistência social
- Bem-estar animal
- Cultura
- Educação
- Empreendedorismo
- Infraestrutura urbana
- Meio ambiente
- Parques & espaços públicos
- Saúde

Legenda
- Alcance dos projetos (300 m)
- Alcance dos projetos (1 km)

0 2 4 km





Os resultados obtidos a partir da representação territorial dos investimentos levantam alguns elementos para análise. O primeiro, e mais evidente, é a distribuição relativamente equilibrada dos projetos ao longo da área urbana da cidade, novamente uma manifestação da importância do desenho institucional para os resultados espaciais. O modelo do processo, territorializado e que incentiva o levantamento de demandas locais, acaba por permitir uma profusão de projetos dentre, no mínimo, todas as regiões de planejamento orçamentário. Isso não impede, no entanto, algumas concentrações.

Além da já citada pavimentação na Chácara Flora (ver registros fotográficos no Anexo 16), é perceptível a grande quantidade de projetos na região central – majoritariamente associados com as plenárias temáticas, que buscam fomentar programas e equipamentos que têm maior alcance quando posicionados no centro da cidade -, e em dois locais específicos: o bairro Vale Verde (extremo norte) e o assentamento Bela Vista, este resultado de uma política específica de inclusão dos assentamentos no OP que é uma inovação local desde a primeira gestão (Carvalho; Araujo, 2011). Nestes casos, os dados corroboram as entrevistas, visto que sujeitos envolvidos diretamente com a gestão do processo comentaram sobre a importância que estas áreas receberam ao longo das edições, e como o desenho institucional tem papel.

> Nesse bairro, por exemplo, que eu acabei de falar, a gente chega lá com 3 CRs, que são escolas para infantil, uma escola imensa. A gente chega lá com um projeto chamado Quilombo Rosa, que hoje atende muitas pessoas com cursos. A gente chega lá com a maior unidade de saúde de Araraquara, está naquele bairro. E tudo isso obras que foram eleitas dentro do orçamento participativo. O orçamento participativo muda, muda a vida das pessoas. E é uma região, que se somando a região, que a gente chama, denomina região 3, é 60 mil pessoas nessa região. Então você atende desde essa região e vem atendendo as outras. Só nessa região hoje pelo OP a gente tem 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, vamos por aí uma média de 12 obras do orçamento participativo. Só nessa região. E são obras que mudam, que mudam a vida da pessoa. (...) Tudo isso é obra do OP. Tudo é obra do OP, entendeu? Então isso faz mudar. - **Esse caso que estás comentando é o Vale Verde?** - É o Vale Verde. Eu tomo como exemplo porque foi um local muito sofrido. Podia se chegar e dar um ataque nesse local. Mas sempre o prefeito diz "vai para o orçamento participativo". Sem orçamento participativo não tem obra. (Entrevistado A4)

> Eu nunca vi em um lugar nenhum do mundo um assentamento que ganhou pavimentação. E tem pavimentação na Bela Vista. Então, acho que deve ter para terminar essa obra, foi uma obra bem complexa, porque tem os mananciais e tal, a gente não podia colocar a pavimentação comum. Então foi um processo de drenagem mais elaborado, são bloquetes ecológicos, não é pavimentação igual a gente tá acostumado. Enfim, é um processo... eles querem mais, né, eles falam que vão entrar nos próximos OPs com a proposta de aumentar o território de abrangência dessa pavimentação... são fases, né? A gente não consegue fazer um grande milagre para pavimentar um assentamento inteiro. Mas, enfim, é o que a população pediu. (Entrevistada A1)

Esse último caso apresenta uma concentração extremamente significativa, ao passo que há 332 habitantes no assentamento (IBGE, 2022), do qual recebeu mais de R$ 12 milhões de investimento por via do OP. Trata-se de um local que apresenta renda média *per capita* inferior a um salário-mínimo (em 2010, reforça-se), o que aponta para uma forte inversão de prioridades. Além disso, o mesmo pode ser visto pelos projetos associados a educação, saúde e assistência social – necessidades básicas, dado que a maioria está associado com infraestrutura de instituições públicas – que estão presentes, com significativa maioria, em áreas da cidade com população com renda média até três salários-mínimos, e próximos de setores com renda média inferior a um salário-mínimo. Em contrapartida, projetos vinculados a cultura e parques públicos – tradicionalmente associados com o papel do OP em países centrais, como visto anteriormente – são encontrados com mais frequência em setores de 3 a 5 salários-mínimos ou em suas imediações, sugerindo maior associação com a classe média.

Outro fator que deve ser considerado é, novamente, o valor dos projetos implementados ou planejados. Neste caso, não há um padrão espacial associado a inversão de prioridades ou com a redistribuição de recursos, dado que os projetos de maior investimento se concentram em setores (ou nos arredores) de renda média na faixa de 1 a 3 ou 3 a 5 salários-mínimos, ou seja, áreas de classe média ou média-baixa, com exceção do pavimento asfáltico sustentável do assentamento Bela Vista. Isso pode ser resultado, por exemplo, da "liberdade" proferida aos cidadãos pelo desenho (Carvalho; Araújo, 2011; Lüchmann; Martelli; Taborda, 2021), em que as demandas mais votadas devem ser cumpridas independente do custo ou do quão prioritárias são consideradas pela gestão, como o caso da supracitada pavimentação da Chácara Flora. Porém, como visto ao longo da discussão, demandas básicas (como saúde, educação, assistência social etc.) receberam grande investimento relativo, indicando que há uma descentralização e capilarização das obras do OP, aumentando seu alcance.

Este elemento fica perceptível a partir do uso dos raios em torno das intervenções financiadas pelo instrumento. Ainda que esta estratégia de análise espacial seja relativamente limitada para este caso – dado que o alcance de equipamentos públicos varia significativamente, por conta de seu foco, escopo e necessidades dos cidadãos -, ela serve para demonstrar o quão bem distribuídas estão as obras de acordo com a população. A partir de dois recortes, um mais amplo (1 km) e outro mais restritos (300 m), os

resultados indicaram que as obras do OP têm grande presença no espaço urbano da cidade, promovendo sua transformação a partir do poder público. 310 dos 322 setores censitários de Araraquara (em 2010) estão a 1 km de uma intervenção do OP, o equivalente a aproximadamente 97% da população do município. Já no critério mais restrito, 185 setores estão até 300 metros de distância de uma obra do OP, o que significa em torno de 58% da população do município a poucos minutos de caminhada de uma intervenção do instrumento, o que demonstra sua capilaridade. Deste número, estão inclusos 55% dos setores de baixa renda (até 3 salários-mínimos) e 83% dos de renda média e alta. Este resultado sugere que as áreas mais abastadas de Araraquara estão, em média, mais próximas de resultados do OP, mas isso tem grande relação com a concentração de intervenções associadas as plenárias temáticas na região central, caracterizada por uma população de maior renda. Pode-se interpretar, portanto, que ainda que não haja um direcionamento tão intenso para a inversão de prioridades em Araraquara como nos casos brasileiros mais complexos (Wampler, 2003; Marquetti; Campos; Pires, 2008; Carlos, 2015) – até por não haver regras de redistribuição claras -, o que favorece um certo equilíbrio espacial, há fortes evidências de que populações que precisam do investimento público estão tendo acesso a este por via do OP.

É relevante analisar se isto é observado nos demais casos codecisórios, que apresentam desenhos institucionais diferentes do modelo paulista. Dentre estes, aprofunda-se agora em Vallejo, que apresenta um desenho institucional relativamente similar ao padrão porto-alegrense adaptado em Araraquara e com certa vertente normativa, ainda que sob uma perspectiva de participação de concertação (Sintomer *et al.*, 2012) e com grande enfoque na transparência e retomada da confiança do poder público. No entanto, uma diferença fundamental já foi extensivamente reforçada: a ausência de lastros territoriais para implementação dos projetos. O Mapa 26, na sequência, se utiliza do mesmo padrão anterior, e se trata de uma folha com representações cartográficas acerca do status dos processos, o valor dos projetos e o seu alcance próximo (1 km e 300 metros), com estes sobrepostos a uma divisão espacial a partir da renda. Para a cidade californiana, foi utilizado o valor médio por domicílio[305] – um dos índices mais aplicados nos EUA (McNair, 2024) – a partir de dados de 2023,

[305] Como descrito por Kochhar (2024), as classes utilizadas na análise de renda são baixa, média e alta, com grande variação regional e estadual no país. Na Califórnia, a classe média cobre domicílios em que a renda média anual fica entre US$ 59.913 e US$ 179.740, para valores de 2023.

divididos de acordo com os *block groups* (Manson *et al.*, 2024), nível espacial equivalente aos setores censitários brasileiros.

Distribuição espacial das intervenções do OP em Vallejo

Sistema de Referência de Coordenadas
WGS 84
Universal Transversa de Mercator zona 10N

Escala numérica - 1:80.000

Fonte dos dados:
Imagem de satélite - ESRI (2025)
Limites territoriais -
California Open Data (2024)
Setores censitários - Manson et al. (2024)
Renda domiciliar - ACS (2023)
Classes de renda - CNBC (2024)
Projetos do OP - City of Vallejo (s.d.)

Projeto temático 2018/07701

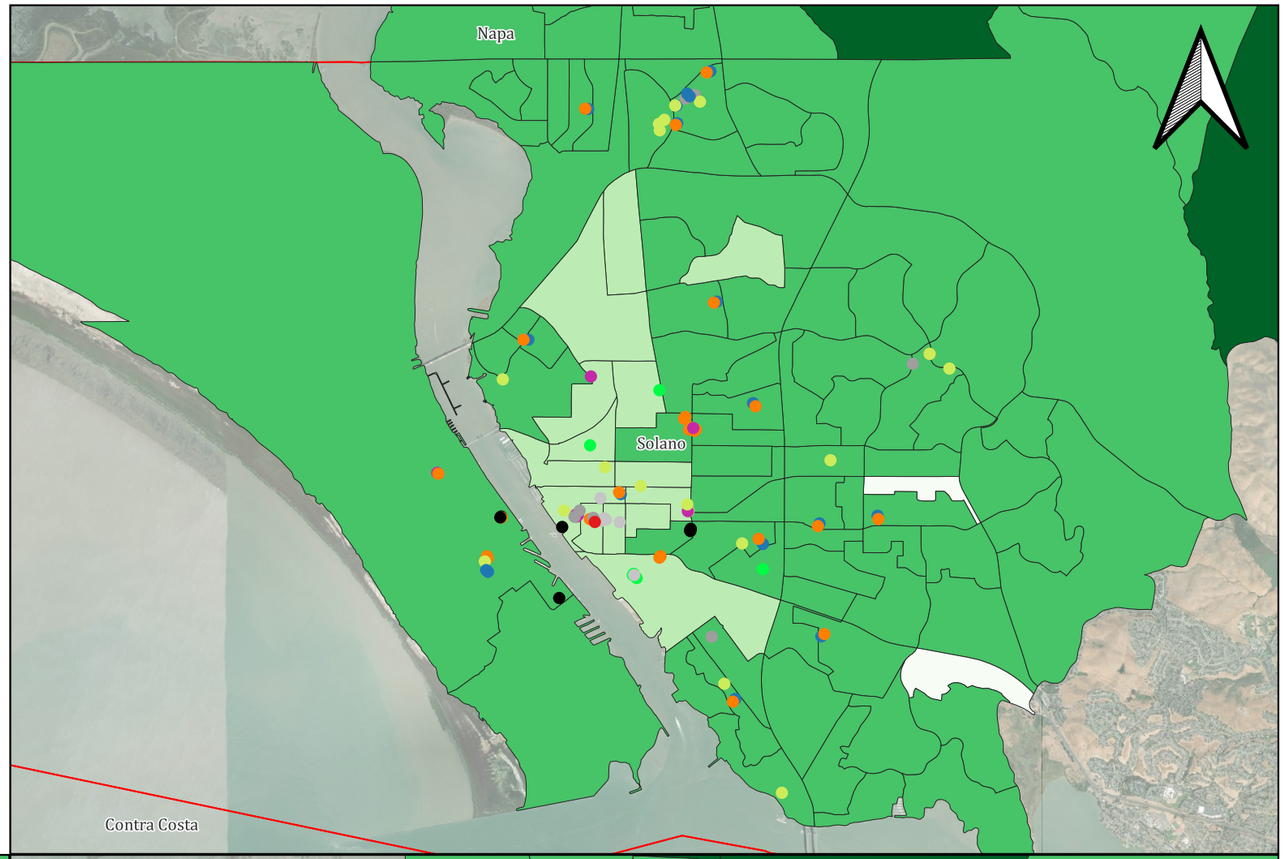
Legenda
Renda média domiciliar anual (2023)
- Sem dados
- Classe baixa (até US$ 59.913)
- Classe média (até US$ 179.740)
- Classe alta (acima de US$ 179.740)
- Limites dos condados

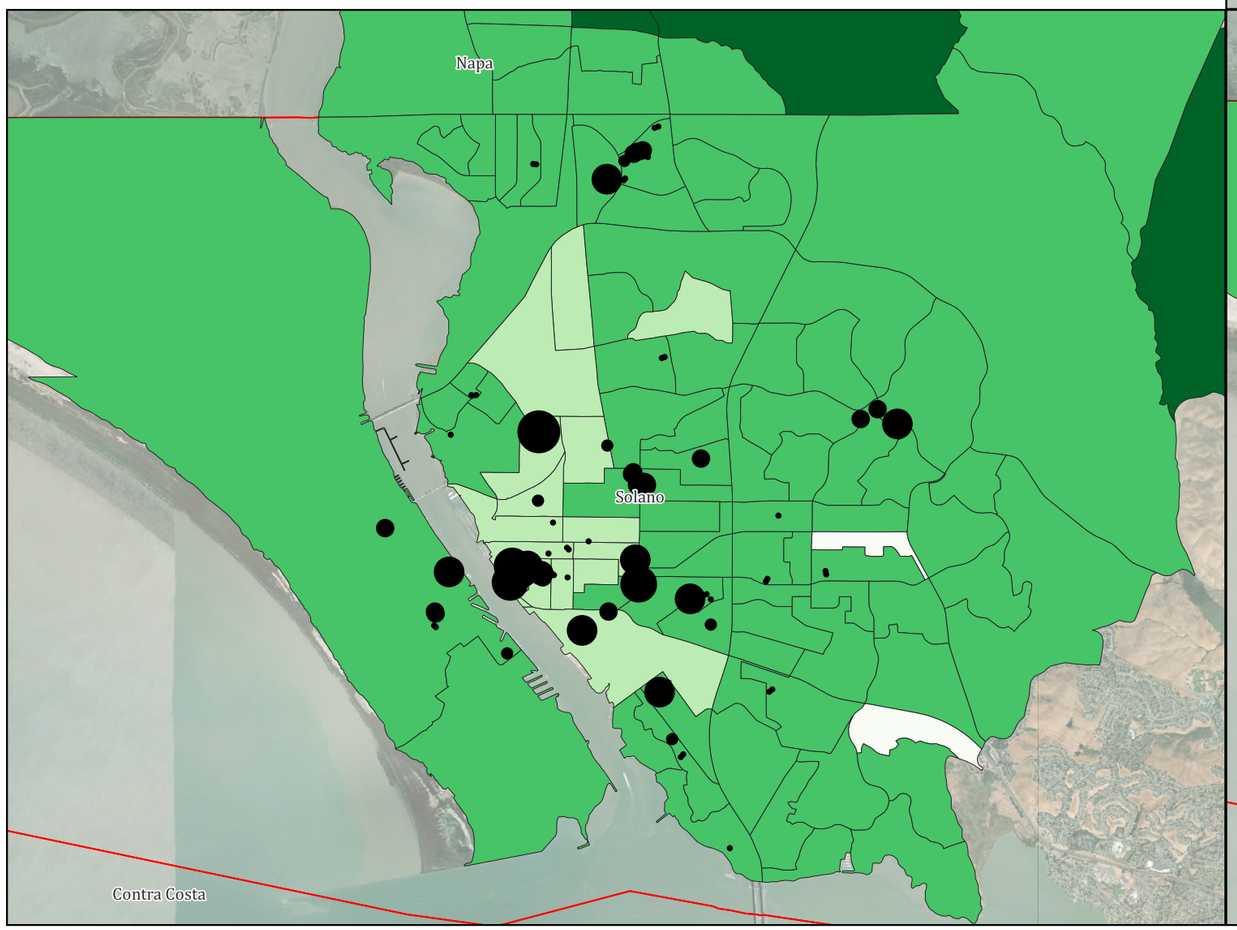
Legenda
Valor dos projetos (US$)
- 1.800 - 17.143
- 17.143 - 60.000
- 60.000 - 109.150
- 109.150 - 173.000
- 173.000 - 324.573
- 324.573 - 450.000
- 450.000 - 662.000

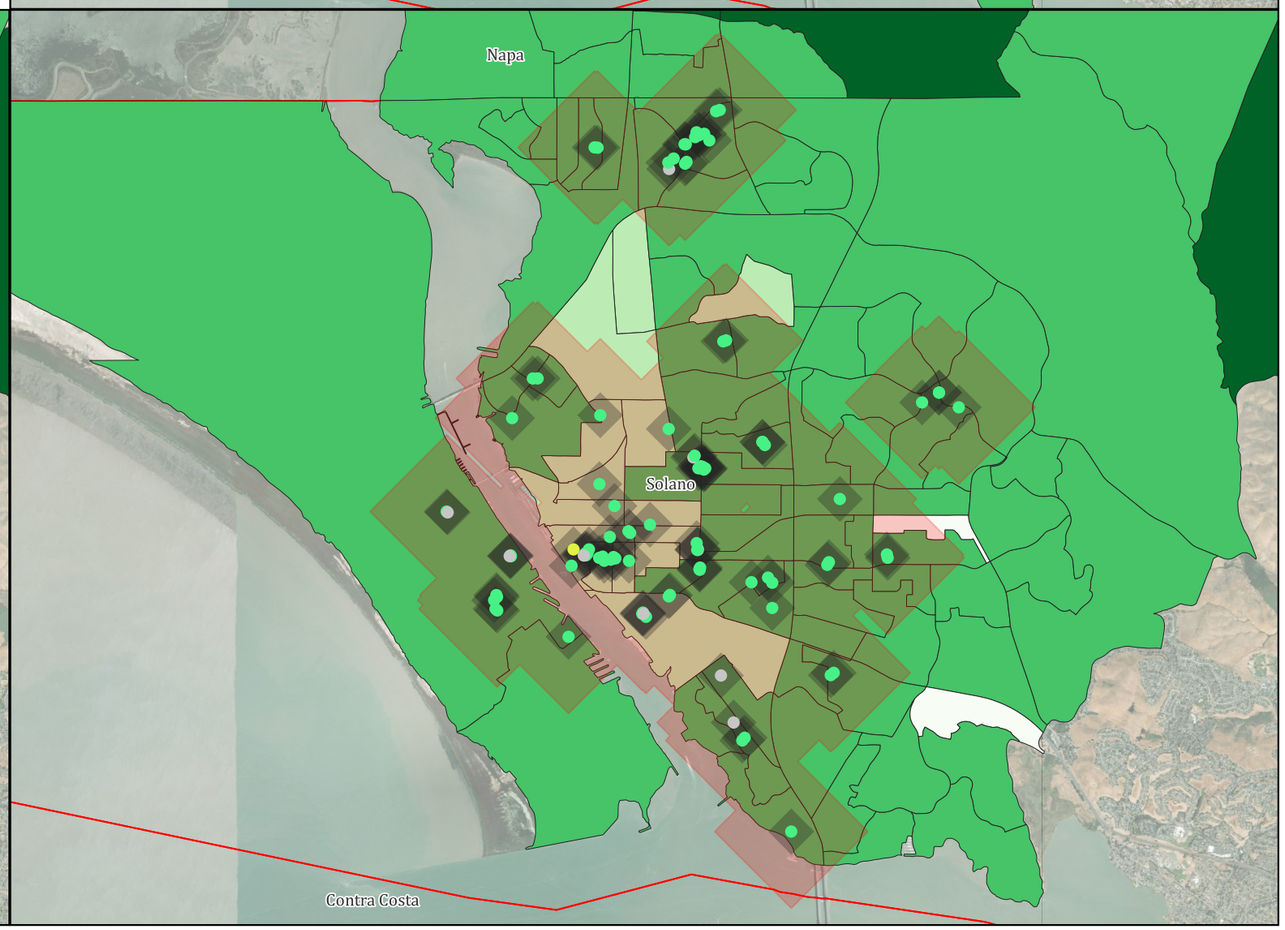
Legenda
Tipologia dos projetos
- Assistência Social
- Esportes
- Bem-estar animal
- Cultura
- Educação
- Infraestrutura urbana
- Parques & espaços públicos
- Reabilitação de edifícios
- Segurança pública

Legenda
Status dos projetos
- Em andamento
- Finalizado
- Desconhecido
- Alcance dos projetos (300 m)
- Alcance dos projetos (1 km)

0 2 4 km







Diversos elementos chamam a atenção a partir do conjunto de mapas apresentados. O primeiro, ainda que de maneira pontual, é o índice de completude dos projetos representados[306]. Como é possível observar, apesar do grande número de obras ou programas com status desconhecido – dada a dificuldade de obter informações atualizadas sobre seu estado corrente nas últimas três edições do OP -, o índice de completude é de aproximadamente 80% para todo o período de implementação do instrumento. Ainda que diversos (em torno de 44%) dos projetos aplicados na cidade sejam programas, ou seja, financiamentos a ações específicas, muitas vezes aplicadas por ONGs, em que não há investimentos de capital (logo, mais baratos e eficazes de serem aplicados) e que o escopo das obras de infraestrutura tende a ser bem inferior aos de Araraquara, trata-se de um resultado satisfatório, superior à contraparte brasileira. Ao se considerar as dificuldades administrativas enfrentadas, é algo a ser valorizado, mas que deve ser posto em perspectiva no sentido que são investimentos muito reduzidos em comparação aos realizados na totalidade da cidade, conforme dados apresentados anteriormente.

Outro aspecto que deve ser discutido é a estruturação urbana – e, por consequência, a distribuição espacial da renda – que muito se difere de Araraquara. Apesar dos vetores da urbanização contemporânea se manifestarem na cidade média paulista (Menzori; Sousa; Gonçalves, 2021), como vem ocorrendo na realidade brasileira (Rolnik, 2011; 2015; Sposito; Góes, 2013; Iablonovoski; Evers, 2025), ao ponto de espaços residenciais fechados e novas formas de morar serem tópicos contantes nas entrevistas – especialmente em A1, A4 e A6 -, esta dinâmica ainda não superou a lógica centro-periférica, mas se sobrepôs a ela. Porém, em Vallejo, que faz parte da realidade socioespacial estadunidense, o processo de complexificação das periferias e de divisão funcional dos espaços de trabalho e moradia é significativamente mais intenso, movido pelo *sprawling* e por uma urbanização extremamente rodoviarista (Bruegmann, 2006; Latham *et al.*, 2009; Pacione, 2009). Por consequência, os setores de baixa renda se encontram em áreas relativamente centrais, enquanto a alta renda está significativamente distante do centro local, associada a espaços fechados, corporativos e securitizados. Tal

[306] Vale ressaltar que a lista de intervenções associadas à pavimentação não pôde ser mapeada, dado que o recurso do OP foi repassado diretamente ao departamento de obras, que seguiu o seu planejamento normal de recuperação de ruas, sendo impossível conectar projetos do OP com o que foi efetivamente realizado (Anexo 17). Alguns outros poucos projetos não aparecem pela ausência de qualquer informação sobre sua localização. A lista de projetos vitoriosos detalhada está disponibilizada nos dados complementares desta tese.

temática surgiu nas entrevistas, com os sujeitos – todos nascidos na cidade, ou com muitos anos de morada – relatando a dinâmica da urbanização em curso.

> Há algumas comunidades no nordeste de Vallejo que são fechadas. – **Como de alta renda ou renda média-alta?** – Renda alta, renda alta, mas não de luxo. E elas são fechadas. (...) [mas] são menores, conjugadas. Então a categoria de renda que é atraída por este tipo de produto não é a mesma que seria se elas [as casas] fossem sozinhas com um jardim e uma cerca no entorno da propriedade, certo? Essas são conjugadas com caminhos compartilhados e coisas do tipo, ou paredes compartilhadas. Mas mesmo assim murado. (...) Eles se sentem mais seguros nessa comunidade. Então eles estão dispostos a pagar essas taxas extras mensais pela manutenção do muro, da paisagem e tudo mais em adição ao custo da moradia. (Entrevistada V3)

> Eu diria que as áreas em que há menos crime seriam Hiddenbrook, que é uma área fechada bem isolada. E Glen Cove, que não é necessariamente murada, mas há várias áreas mais modernas da cidade, e elas são bem mais isoladas, elas são separadas dos subúrbios principais de Vallejo. – **Elas são novas?** – Sim, Glen Cove em comparação é bem mais recente e Hiddenbrook, por um tanto. E um monte de gente abastada vive nessas duas áreas. Uma é logo próxima à água [baía] e a outra é no norte. (Entrevistada V5)

> Em algumas áreas de Vallejo há sim [espaços residenciais fechados]. (...) o que me mata é que quando eles constroem essas comunidades fechadas, essas pessoas, têm basicamente as mesmas necessidades que as comunidades que não são muradas. Então, como você vai servir essas comunidades não muradas e as comunidades fechadas de uma maneira igual? E você não deveria determinar o serviço que qualquer comunidade recebe de acordo com sua renda. (...) Se você vai ter comunidades fechadas e as pessoas pagam para viver nesses lugares, o que é ok, mas os serviços que as pessoas necessitam deveriam ser os mesmos. De qualquer maneira. (Entrevistada V6)

Tratam-se, portanto, de dinâmicas que combinam geral, particular e singular (Kosik, 2002). E isso também complexifica a leitura dos dados expostos anteriormente. Por mais que haja uma clara concentração dos projetos implementados em áreas de baixa renda – somente um dentre os 14 setores não está contemplado pelos *buffers* de 1 km -, isso não significa uma relação de causa-efeito para com uma possível inversão de prioridades dos investimentos.

A tipologia dos projetos em Vallejo é significativamente diferente de Araraquara. Além da dimensão e do escopo, em geral as intervenções não são direcionadas a uma obra para atender as demandas específicas de uma área da cidade – algo também resultante do desenho institucional, que não direciona os investimentos territorialmente -, mas normalmente giram em torno de melhorias pontuais ou a concessão do recurso a uma instituição – pública ou privada – que planeja e distribui o montante. Isso é particularmente comum dentre os projetos direcionados à pavimentação (*Public Works*),

parques e espaços públicos (*Greater Vallejo Recreation District*) e educação (*Vallejo City Unified School District*). Portanto, diversos dos pontos observados são subdivisões de projetos (que em alguns casos se estendem por mais de 10 locais) ou as instituições públicas que os recebem. Logo, há poucos padrões espaciais observáveis – algo debatido pelo autor em outro OP sem lastro espacial, Braga, em Portugal (Bogo, 2022) -, mesmo com o destaque para investimentos associados com a segurança pública, fortemente concentrados na área central, a com maior incidência de crimes, de acordo com as entrevistadas V1, V3 e V5.

Pode-se analisar a partir dos mapas, portanto, que as limitações do processo também tornam seu alcance menor. Por mais que diversos projetos sejam fortemente capilarizados – como em infraestrutura urbana, educação, parques e os programas implementados por ONGs -, o que não é representado cartograficamente de maneira acurada, a abrangência territorial dos resultados deste modelo tem se mostrado menor. O número de setores censitários a 1 km de distância de uma obra ou intervenção originada do OP é de aproximadamente 79% (com 74,06% da população), com 60% dos setores (e em torno de 55% dos habitantes) no raio de 300 metros. Ainda que estes resultados apontem para que mais da metade da população de Vallejo esteja a uma breve caminhada de uma materialização do instrumento, trata-se de um resultado inferior a Araraquara, com três edições a mais implementadas no recorte.

No entanto, a presença mais significativa do OP na região central da cidade, considerando que esta concentra a população de baixa renda, pode ser vista como um resultado importante no que diz respeito ao combate às desigualdades socioespaciais, ainda que de maneira limitada. Trata-se de mais investimentos públicos, com diferentes objetivos, em áreas que concentram a maioria dos conjuntos habitacionais de baixa renda em Vallejo (de acordo com entrevistadas V1 e V3) e que tem grande uso para lazer e mobilidade de grande parte dos habitantes (conforme entrevistada V5). Ademais, apesar da superficialidade da ferramenta em comparação com os investimentos totais da cidade, com resultados ínfimos territorialmente, princípios acerca da redistribuição e da inversão de prioridades se fazem presentes. Isso é visto, especialmente, nos programas (*service projects*), o que fica claro na argumentação de V5, coordenadora do OP.

> (...) quando se trata de projetos de programas ou serviços, 51% dos participantes precisam ser de renda baixa ou média. (...) Então, um de nossos projetos, um por exemplo, é para acolher jovens, então imediatamente direcionado a residentes

> de baixa renda. Nós temos a academia jovem dos bombeiros, que é direcionada a estudantes em risco, que alguém identificou eles na escola e etc... Meals on Wheels também é para baixa renda... programas de parceria do Fighting Back ou No Child Left Hungry, esses todos são para a população em situação de rua assim como para crianças que não têm segurança alimentar aos finais de semana, então pessoas que são qualificadas para almoço com desconto ou de graça. (Entrevistada V5)

Portanto, este aspecto do caso estudado reflete outras observações da literatura científica sobre OPs nos Estados Unidos. As experiências tendem a um elevado grau de orientação normativa em sua adoção, mas lidam com restritíssimos recursos orçamentários, sendo limitadas na comparação com modelos introduzidos em municípios brasileiros em geral (Gilman; Wampler, 2019; Goldfrank, 2020; Wampler; McNulty; Touchton, 2021). Cabe aqui também analisar como os padrões nacionais observados na Polônia se manifestam em Łódź, o segundo caso internacional. As representações cartográficas para sua discussão estão compiladas a seguir (Mapa 27).

Distribuição espacial das intervenções do OP em Łódź

Sistema de Referência de Coordenadas
European Terresdtrial Reference System
1989 (2000) zona 6 (Polônia)
Universal Transversa de Mercator

Escala numérica - 1:140.000

Fonte dos dados:
Limites territoriais -
InterSIT (s.d.) e GIS Support (2024)
Projetos do OP -
Prefeitura de Łódź (2024)

Projeto temático 2018/07701

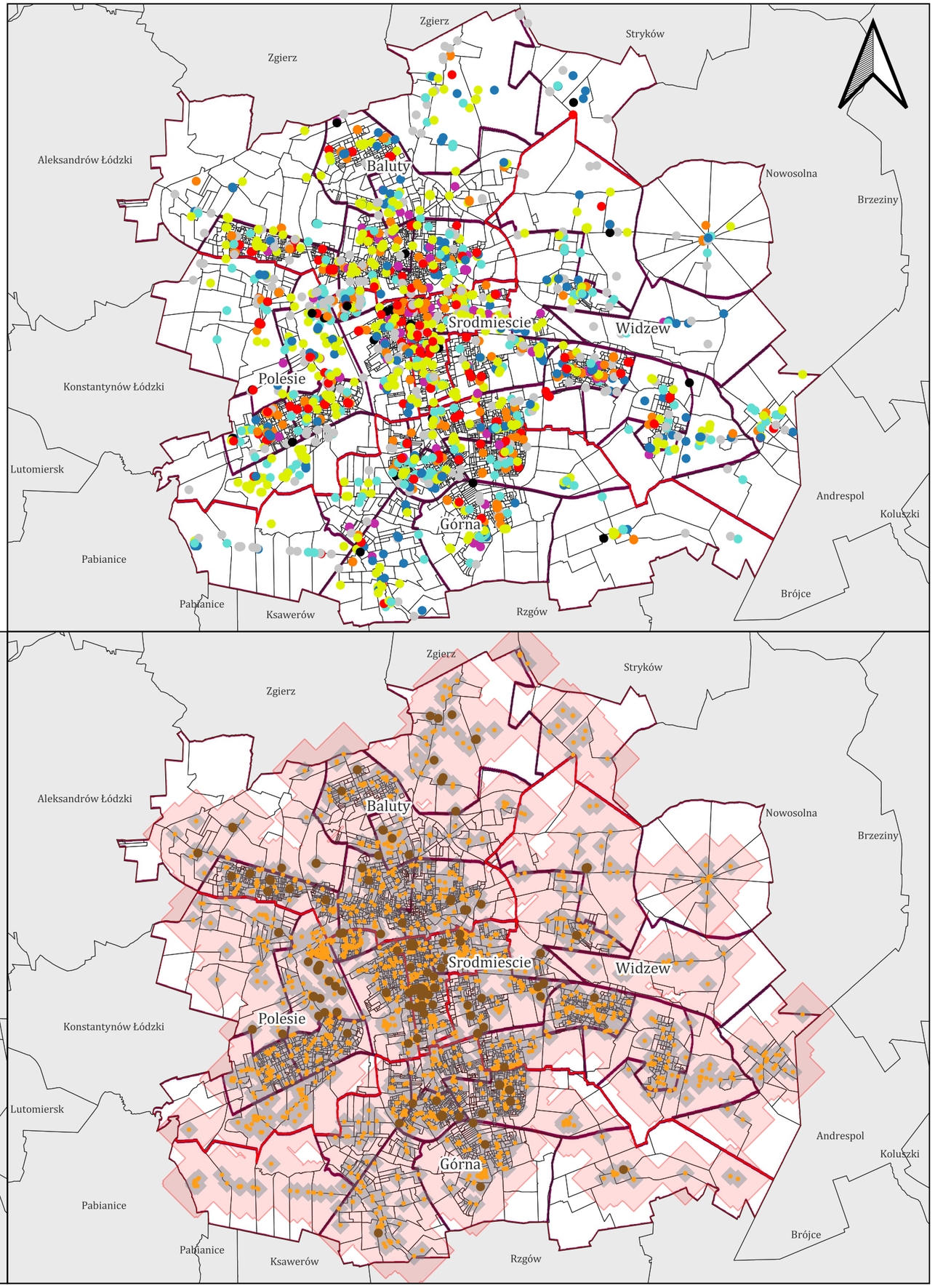
Legenda
- Limites osiedle
- Limites dzielnice
- Limites municipais

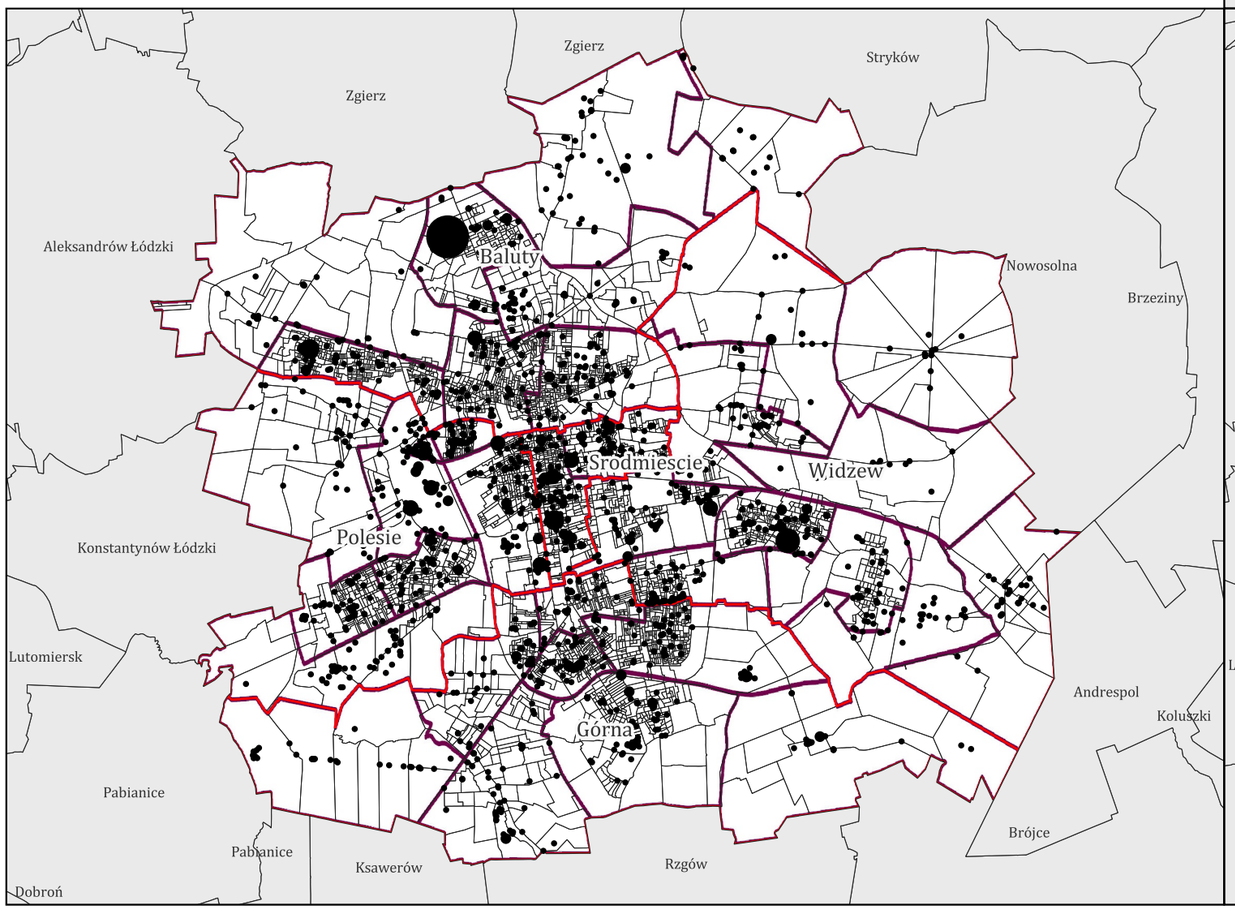
Legenda
Valor dos projetos (zł)
- 300 - 1.000.000
- 1.000.000 - 2.000.000
- 2.000.000 - 3.000.000
- 3.000.000 - 4.000.000
- 4.000.000 - 5.000.000
- 5.000.000 - 6.000.000
- 6.000.000 - 7.000.000
- 7.000.000 - 8.000.000
- 8.000.000 - 8.760.119

Legenda
Tipologia dos projetos
- Assistência Social
- Cultura
- Esportes
- Educação
- Infraestrutura urbana
- Outros
- Parques & espaços públicos
- Segurança pública

Legenda
- Projetos cidade toda
- Projetos locais
- Alcance dos projetos (300 m)
- Alcance dos projetos (1 km)

0 3 6 km





Como seria esperado a partir da análise realizada acerca dos projetos, o número de intervenções observadas é muito elevado e está diretamente relacionado ao desenho institucional do processo. Novamente, uma forte correlação entre as regras do jogo e seus resultados espaciais. Mesmo que diversos dos projetos sejam de valor reduzido – algo observado tanto nos dados quanto nos relatos dos entrevistados -, algo intencional, o objetivo de materializar projetos locais de pequeno porte, mas de maneira capilarizada, tem sido bem-sucedido. Utilizando a mesma métrica de investigação dos casos anteriores, o *buffer* de 1 km a partir das obras ou programas se sobrepõe a 3.828 dos 3.868 setores censitários da cidade, um índice de quase 99%, e que atinge aproximadamente 95% (3.660 de 3.868 setores) com o patamar de 300 metros. Esse resultado pode ser considerado extremamente significativo, superando os pares aqui comparados. Isso evidencia que a decisão de permitir aos cidadãos 10 votos por ciclo tem gerado, até como consequência, que quase a totalidade do *powiat* esteja a uma distância muito próxima de uma obra do OP, mesmo considerando que este se trata do município mais populoso estudado nesta tese. Esta é uma das muitas maneiras de tornar o processo conhecido, causar impacto e, por fim, fazer a população presente nas votações anuais.

A dinâmica associada com o papel das instâncias institucionais para a transformação do espaço urbano se faz novamente sentida neste caso. Dentre os mapas, está a demonstração de que os projetos estão presentes nos 36 *osiedle*, os governos microlocais, o que a segue divisão territorial do processo implementada a partir da edição 2016-2017. Ao se observar o padrão espacial das edições anteriores, quando o lastro territorial dos projetos era baseado nos cinco grandes distritos, diversos *osiedle* tiveram somente um projeto implementado ou até nenhum, com destaque para os periféricos (no sentido geométrico). Considera-se que tal elemento é importante ao se discutir o papel que o OP pode ter para o combate às desigualdades socioespaciais, mesmo a partir de desenhos institucionais não voltados à inversão de prioridades (Hong; Cho, 2018; Wetoszka, 2020; Wampler; McNulty; Touchton, 2021) ou em contextos socioespaciais de mais amenidades do que os espaços urbanos latino-americanos (Sintomer *et al.*, 2012; Cabannes, 2015; 2018). Łódź, assim como Vallejo, apresenta particularidades no que diz respeito a sua urbanização.

De acordo com a literatura científica[307], a população de menor renda desta cidade polonesa está concentrada, majoritariamente, na região central (*Śródmieście*), enquanto as classes médias e alta estão distribuídas de maneira relativamente equilibrada nos distritos circundantes (Warzywoda-Kruszynska; Grotowska-Leder, 1998; Laszkiewicz; Kronenberg; Marcinczak, 2021), apesar de parte das populações de maior renda terem se deslocado para áreas mais distantes, incluindo em municípios vizinhos[308] (Holm; Marcinczak; Ogrodowczyk, 2015). Ademais, os entrevistados complementaram esta questão ao reforçarem também que o *powiat* inclui áreas rurais que foram incorporadas e que apresentam também menor renda, assim como pior infraestrutura e menor acesso a equipamentos públicos e serviços. O processo de sua incorporação institucional foi descrito por L1 (ver nota 265), mas outros elementos deste processo são descritos pelos sujeitos, a seguir.

> Eles [bombeiros locais] recebem... eles compram alguma coisa todo ano também. Eu não sei como eles recebem muitos votos. Normalmente eles ficam nas franjas da cidade, as antigas vilas que foram incorporadas na cidade. Eu não tenho certeza de como eles recebem tantos votos. Mas é, é um caso um tanto quanto interessante, mas eles na maioria recebem investimentos de capital, não repasses. (Entrevistado L6)

> Há algo também que talvez seja específico de Łódź ou da Polônia, que é nesses distritos periféricos, você tem esses corpos de bombeiros locais, já que eles eram de pequenas vilas que foram incluídos na cidade nos anos 1970 e 1980. (...) Então, eles são também o centro dos líderes locais, são o centro da vida local nos distritos. Então, eles recebem um monte de votos nos seus projetos porque não há parques, você sabe, não há muitas escolas lá, muitos... eu não sei, há estradas que precisam ser feitas e alguma infraestrutura, infraestrutura básica. Mas também, se você divide a cidade em 36 pequenos distritos e você tenta repassar dinheiro, você não tem muito dinheiro para cada uma delas. Então, esse processo também não lhes dá a chance de ter uma grande estrada feita, a rua ser pavimentada ou algo assim, porque é pouco dinheiro. Então, esses distritos periféricos são uma parte interessante do orçamento participativo que certamente precisam de algumas ideias. O que eles podem receber disso [do OP]. (Entrevistada L4)

Portanto, há uma dupla dinâmica de espacialização da população de mais baixa renda em Łódź. Por um lado, de caráter mais rural, está presente em *osiedle* periféricos

[307] Diferentemente de Araraquara e Vallejo, não foi possível obter dados de renda distribuídos por setor censitário ou por *osiedle*.

[308] Processo também citado ao longo das entrevistas. No relato de L7, a entrevistada aponta que: "(...) o problema [dificuldades orçamentárias de Łódź] se conecta com o fato de que na nossa cidade as pessoas tendem a se mudar para longe, como por exemplo, para os subúrbios. É por isso que eles pagam impostos lá, por exemplo, e visitam nossa cidade logo depois, isso é uma certeza. Mas eles tendem a pagar os impostos em outro lugar. E esse é o problema com os impostos porque a cidade está crescendo, crescendo e crescendo, e as pessoas tendem a ir embora. E nós não arrecadamos dinheiro suficiente para ser gasto aqui."

(no quesito da distância ao centro), estes sendo antigas vilas incorporadas ao *powiat*; e por outro, na região central, está inserida em um contexto altamente urbanizado, mas empobrecida. Como mostram Laszkiewicz, Kronenberg e Marcinczak (2021), a região central de Łódź apresenta grande heterogeneidade de acesso à equipamentos e espaços públicos, com destaque para parques de pequeno porte e caracterizado por edifícios em estado degradado. Este processo é descrito pelo entrevistado L1, detentor de carreira universitária e com atuação nas políticas públicas urbanas na cidade. Quando perguntado sobre investimentos públicos locais, afirmou que Łódź pouco sofreu com bombardeios durante a Segunda Guerra Mundial, o que influencia a atual situação.

> Os antigos prédios ainda são vistos em nossas ruas e a maioria deles tem pelo menos 100 anos de idade. E isso significa problemas enormes em revitalizá-los e, para sua surpresa, imagino, Łódź é a maior detentora de prédios na Polônia. Por quê? Łódź detém mais de 11 mil prédios de vários tipos (...) 30% da população de Łódź era de judeus. Após a Segunda Guerra Mundial, após o extermínio da maioria dos judeus, essas terras, esses prédios que pertenciam a comunidade judaica não foram herdados, porque não havia ninguém para herdá-los. (...) de acordo com a lei internacional, se não há sucessor, a propriedade vai para o Estado. No caso de Łódź, veio para o município. (...) E hoje em dia nós temos quase 80% desses edifícios em péssimo estado, que necessitam de renovações rápidas e drásticas e, com certeza, não temos dinheiro para fazer isso. (Entrevistado L1)

Logo, algo a se considerar é a distribuição dos projetos especialmente na área central, o que poderia fomentar alguma inversão de prioridades, além das grandes obras realizadas pelos fundos advindos da União Europeia, citado pelos entrevistados L4 e L6 e pela literatura científica (Holm; Marcinczak; Ogrodowczyk, 2015; Laszkiewicz; Kronenberg; Marcinczak, 2021). Além de ser possível observar pelos mapas que há presença de número significativo de intervenções mesmo nas instâncias microlocais periféricas e de menor população – como Nad Nerem (31 projetos para 1.092 habitantes), Wzniesień Łódzkich (18 projetos para 1.329 habitantes) e Lagiewniki (30 projetos para 1.538 habitantes) -, é atestado um significativo equilíbrio na distribuição espacial dos projetos na cidade, tanto em quantidade quanto no valor investido, além da tipologia, em que não é identificado um ordenamento claro. Porém, a própria escala deste OP pode induzir a análise espacial ao erro, necessitando um breve aprofundamento. O quadro 34, a seguir, discrimina os projetos e investimentos por distrito e por tipo de projeto (local ou para toda a cidade).

Quadro 34 - Distribuição dos projetos e investimentos do OP de Łódź por tipo e distrito

Projetos locais	**Nº Projs**	**%**	**População**	**Proj/Pop (x1.000)**	**Investimento (zł)**	**%**	**Invest/pop (zł)**
Baluty	390	20%	182.292	2,14	72.049.640	24,62%	395,24
Górna	429	22%	152.356	2,82	64.798.061	22,14%	425,31
Polesie	509	26%	129.301	3,94	60.955.941	20,83%	471,43
Śródmieście	202	10,35%	56.139	3,60	31.016.315	10,6%	552,49
Widzew	421	21,58%	131.927	3,19	63.822.320	21,81%	483,77
Ponadosiedlowe	**Nº Projs**	**%**	**População**	**Proj/Pop (x1.000)**	**Investimento (zł)**	**%**	**Invest/pop (zł)**
Baluty	51	27,87%	182.292	0,28	23.275.187	27,86%	127,68
Górna	32	17,5%	152.356	0,21	8.208.256	9,83%	53,88
Polesie	28	15,3%	129.301	0,22	20.085.725	24,04%	155,34
Śródmieście	49	26,78%	56.139	0,87	15.495.370	18,55%	276,02
Widzew	23	12,57%	131.927	0,17	16.470.090	19,72%	124,84

Fonte: Prefeitura de Łódź (2024). Elaborado pelo autor.

Esses dados indicam que há, na verdade, um efetivo maior investimento na região central (*Śródmieście*), considerando a quantidade relativa de projetos e, principalmente, o investimento *per capita* nos respectivos distritos. A vantagem é vista em ambas as tipologias, mas é ainda maior nas intervenções voltadas a toda a cidade (*Ponadosiedlowe*). Seria esperado que a região central concentrasse o maior número de projetos desta classe, que tem um outro tipo de alcance (e escopo), mas a sua presença gera impacto de vizinhança, o que também ocorre em Vallejo. No entanto, este efeito é mais forte na cidade polonesa e se manifesta nos números. Mesmo que não haja um direcionamento específico do desenho institucional voltado à baixa renda (seja no centro, seja nas áreas periféricas), as regras do modelo acabaram, nas 12 edições, direcionando recursos para atacar desigualdades socioespaciais, mesmo que de maneira leve.

Por fim, as particularidades do caso de Maringá em comparação com os demais tornam a análise efetivada até aqui irrealizável. A dificuldade em identificar conexões entre demandas dos cidadãos e projetos efetivamente implementados é latente em instrumentos de gestão e planejamento urbano consultivos (Souza, 2006; 2010a; Vrydagh, 2022), indo além somente do OP, manifestando-se – no contexto da política urbana do Brasil – também nos planos diretores participativos, por exemplo (Villaça, 2005; Avritzer, 2008; 2017; Santos Júnior; Montandon, 2011).

Por mais que os i*nputs* oriundos dos cidadãos, especialmente pelo formulário *online*, possam ter influência nas políticas públicas e nas prioridades da gestão pública maringaense – o que M2 e M6, membros do IPPLAM, afirmam que sim, algo negado por M1, M4 e M5, entrevistadas com posições externas ao executivo -, não há como averiguar e testar, tanto para confirmar como refutar tais apontamos. Isso é originado do fluxo de

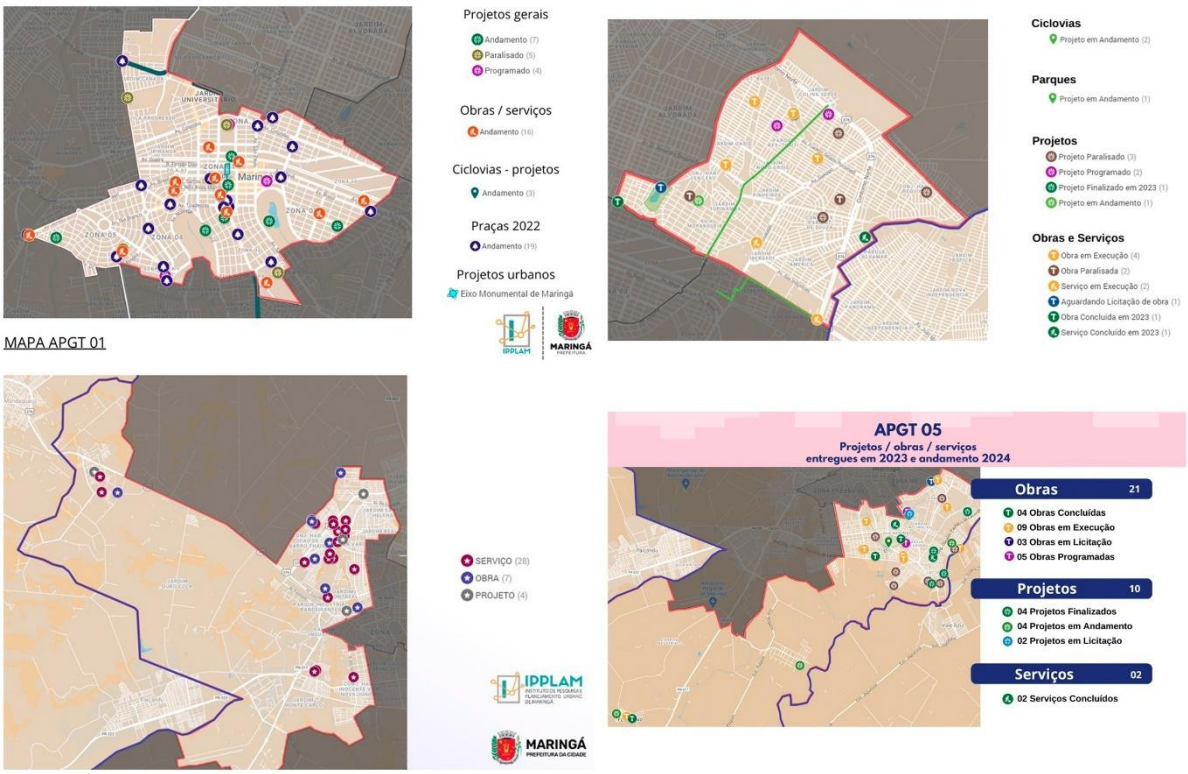
informação que leva a tomada de decisão a partir do Orçamento Cidadão, que se torna menos opaco com o andar do processo (rever organograma da Figura 24). Este caminho também é descrito por M2, abaixo.

> (...) - **A tomada de decisão final é do secretário, no fim das contas.** - Isso, secretário da pasta, isso. - **Então se, por exemplo, aquela obra vai ser implementada ou não, depende...** - Depende de vários fatores. Não só do aspecto financeiro, mas da viabilidade técnica também, né? Porque existe um processo, por exemplo, a construção de uma nova UBS. Não dá para ser atendida da noite para o dia, né? Tem que elaborar estudo de projetos técnicos, enfim, o processo é longo. Até a secretária de infraestrutura ontem [durante a APGT 3] falou da dificuldade de se implementar a troca da iluminação por LED. Então, por mais que seja aprovado ali a política, mas existe um caminho a ser percorrido até que de fato as lâmpadas sejam instaladas em todo o município. (Entrevistado M2)

Por mais que os elementos envolvendo a burocracia e as dificuldades associadas com o cumprimento das demandas e dos projetos levantados pelos cidadãos apareça nas entrevistas com ABIs das outras três cidades – que citam, inclusive, as dificuldades da população em compreender os prazos e as dificuldades, especialmente em Araraquara -, em Maringá é perceptível que há um maior controle da parte dos técnicos e das figuras do executivo, padrão em processos consultivos (Souza, 2006; Cabannes; Lipietz, 2015; 2017).

Porém, há um elemento de *accountability* presente, por via do IPPLAM, que se manifesta nos encontros presenciais nas unidades territoriais, logo, as APGTs. Como visto pelo autor durante trabalho de campo e disponível no portal da transparência do referido órgão, a gestão apresenta as obras realizadas pelo executivo ao longo do ano anterior e do corrente, de maneira a explicitar as atividades do poder público. Na sequência, a Figura 36 apresenta uma compilação de mapas originados das apresentações das últimas quatro edições do OC.

Figura 36 - Mapas apresentados nas APGTs, demonstrando obras intervenções públicas concluídas ou em andamento



Fonte: Prefeitura de Maringá (2024). Organizado pelo autor.

Fica evidente pelas representações cartográficas disponibilizadas pelo instituto que há um elevado número de intervenções públicas ocorrendo na cidade, especialmente nos anos mais recentes, com um relativo equilíbrio entre as unidades territoriais, apesar de uma certa concentração na 01, região central, mas com menor dimensão territorial em comparação com as demais e, de acordo com a entrevistada M1, também maior renda. É perceptível também uma concentração significativa de obras e serviços na área urbana contígua – o que pode ser visto mais claramente nas unidades 04 e 05 – em detrimento de áreas mais distantes da cidade, o que poderia ser corrigido por uma divisão territorial mais descentralizada, como ocorre em Araraquara e Łódź.

De qualquer maneira, não é possível associar tais intervenções com o OC, dado que o desenho institucional e os entrevistados não associados ao IPPLAM (M1, M3, M4 e M5) sugerem que este vínculo é significativamente frágil. Na verdade, os sujeitos originários da sociedade civil apontam que o levantamento de demandas e a realização de obras necessárias tende a ocorrer por outras vias – por vezes até "parainstitucionais" – dada a ausência de canais mais eficientes. M4, membro do executivo, opina que certas iniciativas da câmara de vereadores apresentam maior capilaridade com os cidadãos, em uma

intermediação entre clientelismo (Neves, 2008) e insurgência dentro do Estado (Souza, 2010b); e M5 indica que as principais conquistas da sociedade civil que esta representa ocorreram externamente ao OP. Além dos relatos na sequência, registros fotográficos obtidos em campo dos projetos citados pela última entrevistada estão compilados na Figura 37.

> (...) durante o período em que o Ulysses [Maia] foi presidente da Câmara ele implantou o orçamento participa... reuniões públicas de orçamento participativo, ele mobilizava todo o staff administrativo, de servidores da casa, e junto com a universidade, com o Observatório das Metrópoles, a Câmara então fazia audiências públicas para apresentar o orçamento e eu me lembro que teve um ano em que se conseguiu, se construiu 1.200 emendas ao orçamento que o prefeito mandava. E os vereadores, o próprio presidente ou os vereadores apresentavam essas emendas ao orçamento, efetivamente. Então eu acho que ali foi uma experiência bem legal nesse "mar de faz de conta." (Entrevistada M4)

> (...) a gente considera que tem um diálogo bem próximo à gestão, à essa gestão, não podemos negar isso, esse diálogo próximo, mas por outro lado a gente também não consegue ter o respaldo do que a gente precisava efetivamente nos bairros. Se bem que a nossa APGT foi uma das que mais gritaram por fazer algo pelos nossos bairros e nós fomos contemplados em algumas coisas devido a essa união nossa lá. Por exemplo, teve a construção de um parque linear na nossa APGT, você também é convidado a ir lá conhecer, um viveiro de flores que é uma cooperativa, é um exemplo no Brasil todo, uma cooperativa com base na economia popular com 15 famílias que antes era um lixo, ali um depósito de entulhos e a comunidade se reuniu e falou "não, a gente não quer lixo, a gente quer flores aqui", então mudou o conceito e agora a gente pede para a gestão que esse espaço que antes era um espaço bem devastado, um depósito de lixo, que hoje se torne um dos pontos turísticos de Maringá, então a gente coloca nessas proposições também. - **Mas esse tipo de vitória que vocês tiveram, por exemplo a construção do parque, o viveiro, eles se deram fora do espaço institucional? Fora do Orçamento Cidadão?** - Fora do Orçamento Cidadão, nós tivemos porque temos bastante contatos direto com parlamentares, ou através de um vereador, um deputado, uma verba que venha ou uma coisa nesse sentido, mas não que foi específico pelo Orçamento. (Entrevistada M5)

Figura 37 - Registros fotográficos de demandas externas ao OC realizadas na UTP 02



Fonte: Elaborado pelo autor.

O conjunto de elementos analisados até aqui permite afirmar que o impacto territorial do orçamento cidadão de Maringá nos tipos de projetos e em sua distribuição espacial (aspecto 'd' da análise) é *inexistente*, dado que os indícios coletados a partir do desenho institucional e das entrevistas apontam para um vínculo muito rarefeito do programa com as políticas efetivamente implementadas na cidade. É possível que uma análise documental mais profunda – como as feitas em Ulibarri, Scott e Perez-Figueroa (2019) e Vrydagh (2022), por exemplo, mas que vai além do escopo deste trabalho – poderia indicar alguma associação entre o que aparece no OC e o que entra na agenda da gestão pública, potencialmente gerando um impacto "muito baixo" ou até "baixo", o que se alinharia com os argumentos de M2 e M6. No entanto, a impossibilidade de fazer esta conferência e os relatos das demais quatro entrevistadas leva a conclusão tomada neste tópico.

Em respeito ao outro estudo de caso brasileiro, no entanto, Araraquara serve para atestar não só para o potencial do uso da ferramenta em cidades médias, mas para avaliar o efetivo impacto material deste instrumento e seu potencial para diminuição de desigualdades socioespaciais. A partir dos dados coletados, entende-se que os níveis de investimento são muito elevados e se referem a significativas fatias do total municipal, apesar da intensa instabilidade; a tipologia dos projetos é altamente voltada à infraestruturas e programas que atendem necessidades imediatas e básicas dos cidadãos, o que sugere inversão de prioridades e mais acesso ao serviço público das populações que mais necessitam; e a distribuição territorial das intervenções cobre quase a totalidade da população da cidade, se destacando pelas áreas de baixa renda. No entanto, o atraso na implementação de projetos nas últimas edições (algo que também ocorreu na primeira gestão) e os *gaps* no desenho institucional que fomentaram desequilíbrios na territorialização dos investimentos apontam para algumas limitações. Portanto, considera-se que neste critério o impacto territorial do OP araraquarense é *alto*.

Em contrapartida, ao tratar de desenho institucional relativamente similar, Vallejo aparece com resultados diferentes em relação ao anterior. A ausência de critérios territoriais acaba gerando uma significativa concentração de investimentos em determinadas áreas da cidade (com destaque para o centro, ao longo da baía) e uma parcela menor da população próxima a intervenções oriundas do OP. Mas, como ressaltado anteriormente, princípios claros associados a inversão de prioridades e a redistribuição são vistas neste caso, com *service projects* altamente direcionados à

população de baixa renda e grupos vulneráveis (como pessoas em situação de rua, em insegurança alimentar ou com baixo acesso à educação), além dos investimentos de capital se darem, principalmente, na área efetivamente mais defasada.

Claramente, demandas essenciais são um tópico neste OP, algo que o pesquisador pode também visualizar em outros casos estadunidenses ao longo dos trabalhos de campo[309] e se contraria ao padrão observado nos países centrais (Sintomer *et al.*, 2012; Wampler; Goldfrank, 2022). Porém, há também uma série de incoerências resultantes do desenho, como os extensivos investimentos para pavimentação e para a polícia, o que causa questionamento da parte dos entrevistados. Em termos gerais, apesar de partes do processo se aproximarem dos princípios necessários para atingir certo impacto territorial, os valores de investimento são ínfimos – mesmo em comparação com os investimentos da prefeitura, sem contar a atuação do capital privado na dinâmica urbana e imobiliária – e limitam significativamente o alcance do instrumento, seja para combater desigualdades, seja para promover redistribuição. Portanto, neste aspecto, avalia-se que o resultado é *baixo*.

Já em Łódź, o modelo desenvolvido a partir das regras estabelecidas desde o início do instrumento favorecem uma capilarização extrema dos projetos resultantes do OP, com uma descentralização ainda mais significativa que Araraquara, que adapta o formato original elaborado em Porto Alegre. Ainda que não haja regras específicas voltadas à inversão de prioridades ou focadas na redistribuição de recursos, a divisão territorial, o sistema de votação e a divisão em tipos de projetos, têm, de certa maneira até organicamente, gerado investimentos para áreas mais necessitadas: distritos rurais periféricos e o centro degradado da cidade. Porém, tais investimentos não são tão robustos quanto os vistos em Araraquara, e a tipologia dos projetos não indica um enfoque em atender demandas imediatas e básicas da população, que existem e estão presentes na realidade de muitos habitantes de Łódź. Levando em conta todos estes elementos, também se avalia que o impacto territorial deste OP, neste quesito, é *alto*, ainda que a partir de uma perspectiva significativamente diferente do caso paulista.

No caminho da finalização deste capítulo, o último tópico (o ‘e’) a ser tratado acerca de avaliar qualitativamente o impacto territorial de um instrumento como o OP é a sua relação com outros processos participativos e, em um plano mais geral, com o

[309] Principalmente em áreas mais periféricas de New York, como Queens e The Bronx, e no orçamento participativo do condado de King, no estado de Washington.

planejamento urbano do espaço urbano estudado. Ainda que o orçamento participativo esteja tradicionalmente vinculado a demandas imediatas – sejam elas básicas ou não – em ciclos de um ou dois anos (Souza, 2000a; 2004; 2010a), pesquisadores consideram que este deve, idealmente, estar amarrado aos planos mais amplos associados à reprodução da cidade (idem, 2010a; Cabannes, 2021; Magalhães, 2023).

Naturalmente, há um vínculo forte deste elemento com o desenho institucional, que pode ser averiguado nos organogramas das Figuras 19, 20, 23 e 24. O conjunto de regras do processo associado o arcabouço institucional não delimita somente qual o seu grau de poder decisório, mas como este se correlaciona com o resto do planejamento urbano local. Porém, como discutido por Souza (2006), Costa, Gomes e Adriano (2017) e Arantes e Fix (2021), as leis e as diretrizes institucionais são elementos importantes, mas não são suficientes para garantir que haja uma efetiva implementação da política estabelecida. É por isso que as entrevistas e o trabalho de campo servem como fontes relevantes de dados para análise.

Tratando inicialmente dos casos brasileiros, apesar dos resultados significativamente frágeis que a experiência de Maringá tem mostrado ao longo das dimensões de análise, pode-se considerar que a integração com o escopo geral do planejamento urbano é o ponto mais positivo deste processo. Apesar do vínculo do OC estar sob um guarda-chuva conjunto da secretaria da fazenda com o instituto de planejamento, o que potencialmente indica uma abordagem mais técnica ao processo – na linha da transparência, *accountability* e racionalização administrativa (Sintomer *et al.*, 2012; Porto de Oliveira, 2018) – em contraposição a abordagens mais normativas e "políticas", como o vínculo com a secretaria de governo ou de participação popular (como em Araraquara), esta tem consequências positivas ao programa. Primeiramente, a maior robustez administrativa concedida pelo IPPLAM, sendo um órgão que apesar de recente (fundado em 2018), demonstra certa capacidade de gestão e combinação de diferentes instrumentos. Por segundo, a própria estabilidade institucional em que o OC está inserido, em um contexto mais amplo de planejamento, associado com as assembleias do plano diretor participativo e em um sistema de gestão no qual as contribuições deste instrumento são, supostamente, aproveitadas por outros associados ao IPPLAM. Isso se vincula, em conjunto, com o Conselho Municipal de Planejamento e Gestão. Porém, as perspectivas sobre essa integração variam de acordo com os sujeitos. Por um lado, a

positiva, advinda de M2, um dos coordenadores do programa. Por outro, M4, membro do legislativo e crítica do sistema de participação da cidade.

> Então, se o Orçamento Cidadão é um instrumento dentro do sistema de planejamento, então ele é, acho que seria não a etapa final, mas a anterior à etapa final que é a implementação das políticas. Então, acho que a transformação ocorre por meio dessa parte, na busca de promover a participação da população com relação à destinação desses recursos que vão promover a transformação da territorialidade. (...) Então acho que é o caminho correto a se fazer inclusive, que são os órgãos de planejamento e o Orçamento Participativo é um instrumento de planejamento territorial e municipal. Então é natural que essa atribuição seja do principal órgão de planejamento do município, que hoje é o IPPLAM. E a Secretaria da Fazenda que também, queiram ou não, o orçamento é planejamento também. No nível financeiro, na execução das políticas, mas também ela termina o ciclo do planejamento do município. (Entrevistado M2)

> (...) criar esse sistema das Assembleias de Planejamento e Gestão foi interessante, mas ela se tornou burocrática, praticamente. Então se cumpre a tabela, a legislação, a regra se apresenta, mas de fato eu acho até que o orçamento da forma como ele está, ele está conectado, por quê? Porque ele ocorre no âmbito das Assembleias de Planejamento e Gestão Territorial, que por sua vez compõe o sistema municipal de desenvolvimento urbano, juntamente com o orçamento, com o Conselho, com o Instituto de Planejamento... inclusive nem é o conselho mais o protagonista desse processo, assim como do processo de elaboração, revisão e implantação aí do plano diretor, mas é o próprio Instituto de Planejamento, o IPPLAM. Então uma conexão formal existe, e ela é muito bem desenhada no âmbito do sistema de desenvolvimento urbano, agora, efetivamente, não há essa conexão não. E deveria haver, como eu disse, inclusive poderia ter acontecido essa discussão no contexto da revisão do plano diretor, que foi finalizada esse ano com aprovação na Câmara, mas acho que não se não se fala de uma mudança não, isso não está em tela. (Entrevistada M4)

Portanto, há um desenho bem realizado acerca de qual é o papel do OC no sistema de planejamento de Maringá, mas isso não significa que este é efetivo. Dado a relativa opacidade apontada, associada com o formato consultivo, é difícil avaliar quais resultados se materializam em termos de gestão e planejamento. No entanto, as assembleias e integração entre órgãos tem sido realizada, com os representantes do conselho de planejamento – como as entrevistadas M1 e M5 – também se associando ao OC e suas demandas locais. Portanto, considera-se que o impacto, em termos da integração com outros instrumentos de planejamento, neste caso, é *intermediário*.

Em Araraquara, por sua vez, é falado mais em um "sistema de participação" (Lüchmann; Martelli; Taborda, 2021) do que um sistema de planejamento. Trata-se de uma abordagem diferente e, portanto, com um desenho diferente. Como justificado frequentemente pelos entrevistados associados com o programa – hoje ou no passado -, dos quais A1, A3, A4 e A5, a participação popular e o OP têm uma função de "espinha dorsal" do governo, uma abordagem significativamente mais normativa e vinculada aos

princípios fundamentais de fundação do instrumento (Baiocchi; Ganuza, 2014; Wampler. Goldfrank, 2022).

Isso implica que, do ponto de vista da estrutura da gestão urbana, a coordenadoria de participação popular tem um papel central, de recebimento de demandas e distribuição de funções, que se associam com o OP. Como argumentado por A1 e A4, mais envolvidos com o cotidiano do programa, há um efeito *spillover*, ou seja, em que a influência da inovação democrática vai além dela mesmo, gerando uma interface mais porosa entre sociedade civil e poder público[310]. Este é um fenômeno frequentemente citado pela literatura no que tange os resultados do OP (Falanga, 2020; Shybalkina, 2021). Demandas que são apontadas, mas não vencem, podem ser financiadas por outras vias; questões listadas por representantes da sociedade civil são levadas e discutidas no COP; e ferramentas como a Prefeitura nos Bairros, presente já na primeira gestão (Carvalho; Araújo, 2011), servem de complemento ao OP, assumindo demandas menores e capilarizando a atuação da coordenadoria.

No entanto, apesar da composição de um sistema aberto e bem desenhado, sua relação com o planejamento urbano de maneira mais ampla é um tanto quanto frágil. Mesmo que a primeira gestão tenha realizado um processo participativo para a elaboração do plano diretor, conforme a demanda nacional oriunda do Estatuto da Cidade (Souza, 2010a; Santos Júnior; Montandon, 2011; Rolnik, 2011), o OP pouco foi tratado ou integrado ao processo (Menzori; Sousa; Gonçalves, 2021). Mesmo as conferências locais de participação popular - acompanhadas pelo pesquisador em 2024 -, responsáveis pela elaboração de planos municipais, têm um vínculo formal com o instrumento e a gestão urbana muito na "letra fria" da regulação (nos termos de Souza [2006]), algo limitado, especialmente considerando a instabilidade evidente neste OP.

Portanto, por mais que a entrevistada A3 tenha argumentado que "(...) hoje eu não tenho dúvida nenhuma de dizer para você que o orçamento participativo é um instrumento de planejamento, é um instrumento de gestão compartilhada com a população, né?", a relação entre planejamento e gestão urbana por via do OP parece rígida no caso de Araraquara. Isso é evidente no relato de A4, quando este aponta para as funções da SDU em relação ao OP.

---

[310] Mesmo que na realidade brasileira, tais interações, poderes e interesses sejam muitas vezes indissociáveis, mas de maneira clientelista e corporativista (Maricato, 2002; 2015; Wampler; Sugiyama; Touchton, 2021).

> Então a gente, vamos, apresentamos o projeto, muitas coisas são mudadas, esse projeto retorna, depois é aprovado, é feito novamente uma nova amostragem, enfim, ele só vai ser aprovado a hora que a comunidade falar "é isso que a gente quer". É lógico, dentro das condições que o nosso serviço de obras, a nossa Secretaria de Obras, a Secretaria de SDU, eles falaram isso, é dentro disso aqui, que puder melhorar, a gente vai estar melhorando. (...) Aí o modificante falou "Não, é social, poder aquisitivo, poder aquisitivo, geograficamente, é essa a divisão a partir de agora." Tanto que hoje na conferência não se mexe nisso [divisão territorial do OP]. Quem tem o poder de investir só nisso agora é a SDU, que é a nossa Secretaria de Desenvolvimento Urbano. "Olha, cresceu um bairro lá, precisamos fazer mais uma sub-região lá." Não é mais nem aqui que decide, é a prefeitura que decide. (Entrevistado A4)

As duas situações descritas pelo sujeito indicam que há uma separação estanque entre as funções. A participação popular e o envolvimento político se dão pela coordenadoria, enquanto a SDU fornece o apoio técnico sobre o urbano. Trata-se, portanto, de uma abordagem tecnocrática neste sentido, que desconsidera outras dimensões do planejamento urbano (Souza, 2010a; Rolnik, 2011; 2015). Portanto, por mais que o sistema de participação seja robusto, seu vínculo ao planejamento é pontual e específico, indicando que o impacto no grau de integração é, na melhor avaliação possível, *intermediário*.

Um contexto similar é observado em Łódź, mas o trabalho de campo permitiu ao pesquisador observar que a divisão é ainda mais rígida neste estudo de caso. Por mais que o escritório responsável pela realização do OP tenha uma diversidade de instrumentos sendo realizados em conjunto – além do próprio orçamento participativo, há as iniciativas locais, as assembleias cidadãs sobre o meio ambiente, consultas públicas, e outras ferramentas -, eles não estão necessariamente conectados ou servindo um sistema, como observado em Araraquara. Quando perguntados sobre o tema, entrevistados com diferentes conexões ao processo argumentaram ver o OP de uma maneira isolada, mesmo internamente ao escritório de atividades urbanas. Isso é relatado por dois sujeitos, um que já trabalhou na prefeitura (L3), e uma que segue envolvida na coordenação do processo (L4).

> Eu acho que [o OP] é isolado, não é conectado [com o planejamento urbano] e tem de ser conectado, mas não é. É tipo, você tem 50 milhões [de zloty], 35 milhões, e decide como gastá-lo. – (...) **não há conexão com o planejamento urbano, por exemplo?** – Não. Nós tivemos essa ideia de ter estratégias e priorizar as prioridades da cidade, mas nunca foi aceito. (Entrevistado L3)

> Não há conexão direta [com outros instrumentos]. Ainda que quando os projetos são trazidos pelos cidadãos durante a primavera e nós trabalhamos nos projetos, claro, todos os departamentos que são responsáveis pelo planejamento urbano são consultados. Então, nesse sentido sim, mas não de outra maneira formal. –

> **Mas e com outros processos participativos?** - Não. (...) Nós fazemos consultas públicas sobre o OP. Então, é porque toda vez que mudamos a nossa lei local, temos que fazer um processo de consulta pública. Então, é outro processo que faz parte. E talvez estejas procurando pela... – **As iniciativas locais, por exemplo, não estão conectadas [ao OP]?** – Não, não. Mas nós tivemos a assembleia cidadã sobre meio ambiente e uma das recomendações dos nossos cidadãos foi faz um orçamento participativo verde [ambiental, leia-se]. (Entrevistada L4)

Ademais, por mais que o planejamento urbano da cidade providencie assessoria técnica para os projetos e as regulações associadas com as obras, trata-se também de uma abordagem tecnocrática, que segue a burocracia e o regimento da máquina pública. O próprio papel do OP nesse sistema é questionado por um dos sujeitos, L6 – com formação em planejamento urbano em uma universidade britânica -, que sugere que o desenho em Łódź não cumpre a função de gestão urbana e pode, inclusive, causar confusão com o plano diretor e o zoneamento.

> Outra questão é que as vezes os projetos podem ser desorganizados, especialmente em um sentido geográfico. Em um sentido, há um parque e as pessoas querem que algo seja posto nesse parque. E se os residentes continuam colocando qualquer coisa e mais qualquer coisa dentro do parque, começa a se criar um caos com o plano diretor, ao ponto de levantar a questão de se você, na verdade, precisa de um plano diretor para cada um dos parques. E, você sabe, há um plano de qual infraestrutura você gostaria de ter em um parque, ou você pode só ir adicionando coisas que não combinam e criar meio que um caos até certo ponto. Esse é um dos problemas. (...) – **E o OP tem alguma conexão com o planejamento urbano?** – Não. Quero dizer, ele tem que se adequar ao zoneamento e aos planos especiais, mas não o contrário. (...) Eu diria que [o OP] é visto como muito pequeno para ser considerado gestão, os projetos são muito pequenos em valor [financeiro] para ser considerado gestão [urbana]. (Entrevistado L6)

Portanto, é possível avaliar que o OP em Łódź é relativamente isolado e cria, inclusive, problemas relativos à parâmetros técnicos associados ao conjunto de planos urbanos locais. Mesmo havendo um órgão consolidado e com boa estrutura, o escritório de assuntos urbanos, que inclui um número relevante de instrumentos participativos, esses são pouco integrados entre si e somente repassam as demandas aos órgãos de planejamento, em um processo de interação simples, que apresenta similaridades com, destarte os desenhos institucionais diferentes, Araraquara e Maringá. Portanto, considera-se que a avaliação do caso polonês, neste critério, é de nível *muito baixo* ou *baixo*.

Por fim, o último processo a ser discutido no tópico da integração com o planejamento urbano, ainda que de maneira breve, é Vallejo. Como observado ao longo da

discussão do capítulo e pela estrutura da administração pública local (rever Figura 21), o OP se coloca como o único instrumento de participação constante na cidade[311], que está vinculado a outros órgãos dito "tradicionais" da gestão municipal (Lüchmann, 2007), como as secretarias locais (*city departments*), a câmara de vereadores e o escritório do procurador municipal. A responsabilidade pelo OP é do *city manager* (não confundir com o prefeito e seu gabinete) e a partir do que é deliberado no fluxo do programa – com seus outros componentes participativos, o comitê gestor e os delegados –, os recursos ou políticas são repassados aos demais órgãos, como departamento de obras, de polícia ou o corpo de bombeiros. A posição das sujeitas entrevistadas sobre a posição do OP na gestão municipal é clara, ainda que com variações no tom crítico, com as três sendo uma ex-vereadora e ex-delegada do OP (V1), uma membro do comitê gestor (V2) e uma vereadora (V3).

> Aqui em Vallejo [integração do OP com o planejamento]? Eu penso que sim na verdade, porque você está basicamente... é um levantamento com a comunidade, o que eles querem, então eu penso que a cidade vê isso. Então quando eles estão desenvolvendo um orçamento, o que sobra é muito pouco. Você sabe, você tem todas essas coisas que você é obrigado a financiar. (...) Mas eu penso que a câmara de vereadores e os técnicos veem o que acontece no OP e tentam fazer as coisas que não são financiadas. (Entrevistada V1)

> É tipo independente [o OP]. Sim, sim, nós somos independentes, nós somos uma comissão como qualquer outra comissão. (...) Não há [integração] a não ser que durante a fase de desenvolvimento de projetos eles precisem se reunir com diferentes agências da cidade para obter informações deles. (Entrevistada V2)

> Não que eu saiba [sobre relação com planejamento urbano]. Vallejo não tem [um instituto de planejamento]. Há um instituto para terras urbanas que é estadual, certo? Que nós podemos nos conectar. (...) E eu não sei se já tivemos conversas sobre isso. (Entrevistada V3)

Portanto, a limitação se dá em diversos planos, como a ausência de um instituto de planejamento (como existe em Maringá e Łódź) ou um sistema de participação (como em Araraquara e, de maneira mais limitada, em Łódź). Isso se relaciona também com o foco e o escopo do processo, que como visto anteriormente, apresenta pouco potencial de causar transformações materiais efetivas no espaço urbano local. Isso é posto pela diretora do processo, que vê sua função mais no sentido de expandir o conhecimento da população sobre a gestão pública do que efetivamente uma ferramenta de gestão urbana, dado que

[311] Ainda que existam outros processos participativos ativos, como os listados pela Entrevistada V3 – incluindo um plano de reabilitação urbana do centro, uma mudança do zoneamento de Mare Island, e um plano específico voltado à *waterfront* -, estes são de caráter pontual, em contraposição ao formato "contínuo" do OP.

"Eu penso que o financiamento é muito baixo no que diz respeito a projetos de infraestrutura, que o OP é usado mais como um suplemento, mas as vezes pode ser um catalisador em certo sentido" (Entrevistada V5).

Logo, as barreiras observadas nesse caso são multidimensionais e se manifestam em tópicos específicos da análise. A não interpretação – ou até a impossibilidade, pela ausência de financiamento – do OP como ferramenta de gestão urbana se correlaciona com o padrão mais geral das experiências estadunidenses, que tendem a não ser implementadas neste sentido (Goldfrank, 2020). Por mais que os EUA tenham certa tradição em planejamento urbano participativo (Harvey, 2008; Pacione, 2009; Souza, 2010a; McCann; Ward, 2011), isso não se manifesta nos programas de OP que são realizados. O mesmo fenômeno é visto em Vallejo e, portanto, considera-se que sua integração está entre *inexistente* e *muito baixa*.

Ao final, o conjunto de análises qualiquantitativas realizadas até aqui permitiu avaliar os quatro estudos de caso de maneira comparada, a partir de cinco elementos. No entanto, discutir o impacto territorial das experiências não é suficiente para responder à pergunta de pesquisa, demandando uma interpretação mais profunda e qualitativa acerca dos resultados obtidos pelos casos investigados em seus respectivos territórios. Por isso, na sequência, a visão dos sujeitos sobre a justiça territorial por via do OP será tratada.

6.5 Há justiça territorial, afinal? O impacto territorial do OP nas cidades estudadas

De forma a introduzir o presente subcapítulo, um breve sumário da discussão realizada até aqui é necessário. Avaliou-se, qualitativamente, o impacto territorial dos quatro orçamentos participativos em cinco grandes aspectos, utilizando-se de metodologia mista. O conjunto de dados – primários, secundários e originados das entrevistas e dos trabalhos de campo – não são suficientes, em si, para determinar se há potencial para se atingir a justiça territorial nas cidades estudadas, ou se os princípios que direcionam a esta estão presentes.

No entanto, servem como baliza fundamental para interpretar as visões e percepções dos sujeitos sobre a inversão de prioridades, a redistribuição e a capacidade de combater injustiças territoriais no espaço urbano. Por este motivo, o Quadro 35, a seguir, sintetiza a discussão desenvolvida ao longo dos subcapítulos anteriores,

evidenciando quais as conclusões do presente autor acerca da avaliação qualitativa do impacto territorial por via do OP nas quatro cidades médias (ou de porte médio).

Quadro 35 - Avaliação qualitativa do impacto territorial nos estudos de caso, por dimensão

Cidade	**Dimensão**	**Investimento**	**Poder decisório**	**Participação**	**Projetos e distribuição**	**Integração instrumentos**
Araraquara		Alto	Alto	Alto	Alto	Intermediário
Łódź		Baixo/Intermediário	Alto	Alto	Alto	Muito baixo/ Baixo
Maringá		Inexistente	Muito baixo	Muito baixo	Inexistente	Intermediário
Vallejo		Muito baixo	Intermediário	Intermediário	Baixo	Inexistente/ Muito baixo

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para o leitor, vale rememorar que o conceito de "impacto territorial" considera que este ocorre quando há mudanças ou transformações nas relações de poder pré-existentes em um determinado espaço urbano. Naturalmente, essa métrica qualitativa varia conforme o instrumento analisado, já que o potencial de impacto de um orçamento participativo é muito diferente de um plano diretor participativo, por exemplo. Portanto, é necessário compreender a escala do qual o OP lida – não é, portanto, uma panaceia para os problemas das cidades, nem a solução única para suas desigualdades (Souza, 2006; Baiocchi; Ganuza, 2014; Magalhães, 2023) – e quais os resultados que ele pode obter.

Dentro deste contexto, a análise permitiu identificar resultados significativamente diferentes entre os casos estudados, algo muito influenciado por seus desenhos institucionais – o que fortalece a relação destes com os resultados territoriais e com o espaço urbano como um todo – e também por outros fatores, como a vontade política dos governantes envolvidos, a capacidade administrativa e financeira do poder local e as próprias dinâmicas socioespaciais. Parte fundamental do arcabouço teórico desta tese, a noção de que o OP é produto e produtor do espaço urbano – conforme o paradigma elaborado por Lefebvre (1991; 2011; 2015) – é elemento fundamental para compreender as diferenças entre os resultados, ao passo que a condição de cidade média ou de porte médio, similar às quatro cidades, não substitui as diferentes formações socioespaciais e as relações que nelas compõem a (re)produção do espaço urbano.

Os casos brasileiros são a principal evidência da importância da relação entre desenho institucional e espaço para as consequências territoriais, ainda que haja outros

fatores a serem considerados. Enquanto Araraquara investe em um modelo já decadente no país (Bezerra, 2022; Lüchmann, 2022), que tem em seus princípios fundamentais a radicalização da democracia e o combate às desigualdades, tal qual o processo paradigmática de Porto Alegre (Fedozzi, 2002; Cabannes, 2007; 2021; Wampler; Goldfrank, 2022), Maringá segue uma linha tecnocrática e tuteladora da participação popular, ao propor um formato híbrido e consultivo em que o poder decisório segue manuseado pelos burocratas do qual o OP originalmente queria reverter.

Por mais que a cidade paranaense apresente ideias interessantes, como a qualidade do questionário elaborado e a integração considerada intermediária com outros instrumentos de planejamento urbano participativo – dado o seu papel no IPPLAM – os resultados observados nos demais aspectos são extremamente limitados, com a avaliação final de que o Orçamento Cidadão apresenta um impacto territorial que está entre *inexistente* a *muito baixo*. Esse resultado não é só originado da opacidade do instrumento como um todo, mas também pelos relatos dos sujeitos envolvidos com o processo, que apontam para as fragilidades generalizadas.

Em contrapartida, pode-se argumentar que Araraquara é o caso com maior impacto territorial dos estudados, o que está de acordo com outras análises realizadas pela literatura (Morais, 2007; Carvalho; Araújo, 2011; Ventura, 2020; Lüchman; Martelli; Taborda, 2021; Silva, 2023) e por sua significativa relevância nacional na contemporaneidade (Agência Gov, 2023). Ainda que limitações diversas possam ser apontadas, como a instabilidade do processo como um todo, o significativo atraso em obras mais recentes, a enorme demanda do executivo para que o programa seja executado adequadamente, a formação de bolhas ideológicas vinculadas ao OP, a ausência de critérios claros para inversão de prioridades e a relativa abordagem tecnocrática para a divisão territorial, os resultados observados são profundos e se destacam, de maneira qualiquantitativa, em comparações nacionais e internacionais. A participação é intensa e integrada a um sistema (apesar de pouco vinculado ao planejamento urbano), os projetos são territorialmente bem distribuídos, os valores de investimento são elevados e o direcionamento ao combate às desigualdades socioespaciais está presente. Reforçando novamente os limites do OP, avalia-se que este caso tem um impacto *alto* na modificação das relações de poder no espaço urbano de Araraquara. Esse objetivo é, inclusive, explicitado pelos próprios responsáveis do programa, ao afirmarem no relatório de transição que

> E a grande maioria das nossas obras atende a demandas eleitas pelo nosso povo nas plenárias do Orçamento Participativo (OP), porque Araraquara é hoje uma cidade governada com a população, que participa efetivamente do planejamento e execução de investimentos e de políticas públicas que afetam diretamente a realidade de todas e todos. *Conseguimos superar o desafio de inverter a lógica do poder.* Quando chamamos o povo para governar a cidade, tiramos o orçamento das mãos de uma elite, seja ela política ou econômica, e colocamos nas mãos da população. (Araraquara, 2025, p. 3. Grifo do autor)

Percebe-se, pela citação acima, que há um grande comprometimento da gestão para com o OP, o que influenciou claramente os resultados. Ainda que este não seja, por si só, suficiente para garantir a qualidade, o sucesso ou o impacto de uma inovação democrática, a vontade política é condição essencial para que haja materialização dos objetivos desta ferramenta (Lüchmann, 2002; Wampler, 2003; 2008; Borba; Lüchmann, 2007). Como relatado por entrevistados, a centralidade do instrumento na gestão urbana local teve como resultado, além das transformações urbanas, um processo de retroalimentação com a sociedade civil associada com uma pedagogia democrática, em que o grupo político teve de fomentar a participação dos cidadãos, em uma dinâmica do tipo *top-down*.

Isto é diferente do processo observado em Łódź, o que contraria parte da literatura especializada no OP. Comumente, OPs brasileiros ou latino-americanos são associados a experiências do tipo *bottom-up* (Sintomer *et al.*, 2012, Dias, 2018), em que a demanda surge do que se entende por sociedade civil – muito por conta de casos notórios como Pelotas, Porto Alegre, Belo Horizonte, Ipatinga e Vitória (Fedozzi, 2002; Wampler, 2003; Gugliano *et al.*, 2008; Carlos, 2015) -, enquanto os europeus são normalmente compreendidos como do tipo *top-down* (Sintomer *et al.*, 2012; Wampler; McNulty; Touchton, 2021), especialmente na Polônia, por conta da legislação que obriga a implementação de OPs nas cidades com status de *powiat* (Adamczyk *et al*., 2004). Porém, aqui, os papéis se invertem: entrevistados (L1, L2 e L3) indicam que o instrumento começou nesta cidade média europeia por demanda direta de ONGs representantes dos cidadãos.

Esta experiência, uma das primeiras de um país que hoje é uma das referências no que tange o OP (Dias *et al.*, 2021) – especialmente no leste europeu (Schmäing, 2023) -, apesar de seguir o formato já consagrado na Europa de uma "competição de ideias" altamente voltada ao modelo de votação digital (Allegretti; Dias; Antunes, 2016; Wampler; McNulty; Touchton, 2021), seus resultados vão além do observado em diversos dos casos

europeus. Na verdade, o debate com outros trabalhos mostrou que este é comparável com OPs relevantes implementados em outras cidades médias ou de porte médio, como Cascais (Cabannes, 2015; Falanga *et al.*, 2020) e Sevilla (Sintomer *et al.*, 2012; Cabannes; Lipietz, 2017). A participação – ainda que majoritariamente relegada à votação *online* – é extremamente expressiva e, seguindo o relatado nas entrevistas, movimenta a sociedade civil ao longo do ano de maneira vigorosa. A distribuição espacial dos projetos, significativamente territorializados e voltados a todos os 36 *osiedle* (instâncias microlocais), permite que os projetos estejam acessíveis a quase a totalidade da população em uma distância caminhável, muitas vezes atendendo às suas necessidades básicas.

No entanto, os valores deliberados são limitados, especialmente considerado a dimensão de Łódź (a maior das cidades estudadas, em termos demográficos), há pouquíssima integração com o planejamento urbano e o desenho institucional é relativamente restrito, com pouca abertura à deliberação e à solução de problemas locais. Por mais que os anos de gestão socialista do país tenham deixado relevantes marcas em diferentes dimensões socioespaciais, como uma sociedade civil desagregada e pouco engajada (entrevistados L1 e L2) e baixas desigualdades socioespaciais, mesmo para os padrões europeus (Laszkiewicz; Kronenberg; Marcinczak, 2021), estes são fatores que deveriam ser considerados ao se promover a execução de uma inovação democrática, já em seu 13º ciclo. Portanto, é possível afirmar que o impacto territorial do OP em Łódź está entre *intermediário* e *alto*.

Já o outro caso internacional, Vallejo, demonstrou limitações diversas que por vezes estão associadas a problemáticas mais amplas e específicas do OP na América do Norte (Gilman; Wampler, 2019; Goldfrank, 2020; Wampler; McNulty; Touchton, 2021), e por outras, questões particulares associadas à capacidade administrativa, à vontade políticas e ao desenho institucional, incluindo sua situação como cidade de porte médio periférica em uma região metropolitana.

Por mais que haja uma dupla motivação para a implementação do instrumento na cidade – sendo uma maior transparência e confiança da população para com o poder público, e a outra, a possibilidade de financiar projetos demandados pela(s) comunidade(s) -, há um claro descompasso de membros do comitê gestor e do *city management* com outros agentes-atores locais, tanto do poder público quanto do privado. Esses apontamentos se manifestaram nos resultados observados para cada um dos aspectos avaliados, que sugeriram que o impacto territorial é no máximo intermediário a

depender da dimensão, com elementos como a integração com o planejamento urbano e o nível de investimentos sendo ambos extremamente limitados, impedindo qualquer alcance possível desta experiência. Por mais que projetos estejam localizados majoritariamente nas áreas de menor renda e os programas (*service projects*) sejam voltados às populações vulneráveis, os valores a estes vinculados são ínfimos em comparação com os próprios investimentos públicos em Vallejo, sem incluir na análise o poder do capital privado. Portanto, a avaliação geral foi de que o impacto territorial deste processo está entre *muito baixo* e *baixo*.

Porém, há ainda uma última questão a ser explorada. Por mais que o impacto territorial tenha uma importantíssima função neste trabalho – e, também, como um conceito relevante para os estudos de inovações democráticas e instrumentos de democracia urbana, argumenta-se aqui -, este não é suficiente para responder à pergunta de pesquisa associada a este bloco da investigação. Por mais que princípios e elementos da justiça territorial possam ser tratados a partir dos dados discutidos até aqui, e que este conceito deve ser considerado para as políticas públicas espaciais (Lima, 2016; Gervais-Lambony, 2017), esta é, em seu núcleo, menos palpável e mais um horizonte, que deve ser compreendida, na pesquisa, de maneira qualitativa. Considerando a capacidade das entrevistas de tratarem de aspectos subjetivos da realidade e de trazer à tona as experiências dos sujeitos em relação ao urbano (Góes *et al.*, 2022; Sposito; Catalão, 2024), considerou-se que estas são as principais fontes para entender o potencial de alcance da justiça territorial por via do OP nos casos investigados.

Neste contexto, diferenças de objetivos e concepções influenciam diretamente como ocorrem os investimentos e a participação, dois elementos balizares para o instrumento e, por consequência, para a possibilidade de alcançar alguma justiça territorial. Araraquara e Łódź, as duas cidades com OPs avaliados como os de maior impacto territorial dentre as quatro estudadas, são exemplos claros de como há uma combinação clara entre concepção da participação, objetivos do programa e desenho institucional elaborado para a apropriação dos cidadãos em torno do OP, e como essa ocorre. De acordo com entrevistados, enquanto o caso da cidade paulista apresenta um forte elemento cooperativo entre os participantes, algo associado com a educação democrática, o modelo da cidade polonesa tende a fomentar a competição, com projetos disputando os votos uns com os outros. Isso é algo, inclusive, corroborado pela literatura,

ao tratar da contraposição entre os formatos tradicionalmente latino-americano e europeu (Falanga; Lüchmann, 2019).

No entanto, a realidade se mostrou mais complexa do que o tratado acima. Apesar desses fenômenos estarem, no geral, ocorrendo, elementos de competição foram observados entre cidadãos de Araraquara e de cooperação em Łódź. Naturalmente, há mais tons de cinza do que somente abstrações conceituais podem fornecer. Os relatos – longo, mas necessários - de entrevistados, compilados a seguir, demonstram essas questões, evidenciando ambas as maneiras de lidar com o OP em ambas as cidades.

> O Selmi Dei todinho foi ganho asfalto em OP em 2008, 2005. Aí o que aconteceu? Eles são mobilizados, são articulados. Aí ficava fácil para eles chegarem e "vamos lá, vamos ganhar". Tanto que nesse ano de 2017, são poucas as vezes, eu acho que até a única. O Selmi Dei abre mão, ele ganha a plenária e abre mão para que tudo fosse feito no Vale Verde. Ele abre mão, porque não tinha como. Porque eles pediram... olha como que é, eles pediram que fosse feita a recuperação de um manancial. (...) É muita gente aqui [Selmi Dei], articulada politicamente. Um pessoal mais velho que chegou bem antes, bem antes. O Selmi Dei tem 40 anos. O Vale Verde acredito que não tenha 10. Entendeu? Então, é 8, 10, 10 anos, 12 anos no máximo. E já era um pessoal mais preparado. Eles vão para a plenária, ganham a plenária, que eles queriam a recuperação de um córrego, que hoje é um dos córregos mais limpos da cidade. Na hora, "pera lá, não, vamos abrir mão. A gente abre mão para o segundo lugar". Tanto que o córrego ele vai ganhar depois em 2018. (...) Mas nesse período, olha o que foi feito no Vale Verde. E se esse pessoal não abrir mão, se não tem essa visão de "vamos dividir", não iria sair nada lá. (Entrevistado A4)

> Por exemplo, tem três projetos, só que naquele bairro as pessoas, elas falam assim "ah, eu quero que faz" [sic], mas a pessoa não participa, então acaba não sendo escolhido, você tem que estar participando. Porque não adianta você falar, "olha, eu tô com uma goteira aqui" e não fazer nada, deixar aumentar aquilo lá, não é verdade? Então, já aconteceu de caso de, até inclusive com o que eu defendi no postinho do Paulistano, que é um postinho de saúde que tem aqui na cidade, que eu trabalho assim... ali na minha região que trabalho, região 6, e o postinho estava com uma rachadura imensa de fora a fora (...) e assim, confirmaram 50 pessoas, e falei "bom, tá ótimo". Só que de repente, no dia, na hora, foram 17. Eu apresentei o problema, eu mostrei em vídeos, em fotos, o que estava acontecendo, todos ali realmente acharam que era o problema mais sério que tinha dos três [projetos]. Só que o que aconteceu? Só tinha 17 pessoas para votar, então as pessoas, elas não se atentaram que elas precisavam ir, porque já diz o nome, "participação popular". (...) aí um outro bairro, que também estava ali, que eram três, de uma coisa menor do que o problema que nós tínhamos, tinha 32 pessoas. Então é por isso que eu acho assim, as pessoas, elas têm que, por exemplo, elas têm que se focar mais no que elas querem. (Entrevistada A2)

> Há tipo 100 projetos, 99 deles tratam da necessidade de uma infraestrutura viária. E um é a quadra de futebol da escola. Qual vai vencer? A escola. Ou o unicórnio vai vencer[312]. Por quê? Porque é divertido. Nós ainda não temos essa

[312] Projeto eleito – uma escultura, próxima à estação central de bondes (disponível na Figura 33) - em uma das últimas edições, que se tornou símbolo do programa. A Entrevistada L7, com uma perspectiva diferente sobre o OP, citou o projeto ao afirmar que "(...) o orçamento participativo poderia ser a possibilidade das pessoas de, como deveria ser, de fazer a nossa cidade criativa, brilhante e nova, e de ter alguns novos

> educação que te falei. Nós não entendemos os processos que fazemos parte. Então, você tem 99 necessidades e um projeto que é divertido, que tem uma instituição por trás, que tem melhor divulgação, até um título melhor. Às vezes é algo muito básico. E é esse um projeto que vai ser realizado ano que vem, e essas 99 necessidades que são pontuadas para a municipalidades, não há nada acontecendo com eles. (...) E essas pessoas, esses líderes, eles são chamados de "líderes" em Łódź", eles se odeiam. Porque o cara lá no outro bloco de apartamentos, o bloco é maior, eles têm mais moradores, então eles têm mais votos e ele é estúpido porque o banco [de praça] dele vai ganhar toda vez. – **Há um senso de competição, não cooperação, certo?** – Sim, sim, basicamente. (Entrevistado L2)

> Graças a esse projeto [que escreveu], eu criei uma comunidade (...). Há uma comunidade de, posso dizer, em torno de 300 membros. Desses 300, muitos deles são realmente ativos durante o período de votação no orçamento participativo, eles me ajudaram a promover o projeto. (...) Em geral, os movimentos locais em Łódź funcionam de maneira muito diferente. Algumas comunidades são muito próximas entre si e tentam resolver problemas, eles se encontram todo mês ou a cada dois meses para falar acerca de seus problemas. Algumas comunidades falam só sobre o processo de votação. Em cada comunidade há um grupo de pessoas que trabalha de maneira totalmente diferente. Algumas comunidades, assim como as escolas, promovem só um projeto e não falam nada sobre os outros. (Entrevistado L5)

As descrições acima tratam de demonstrar a complexidade que um instrumento como o OP assume, em suas interações e relações de poder, nas transformações do espaço urbano. Isso também se manifesta na justiça territorial, que não só advém de diferentes representações do espaço, nos termos de Lefebvre (1991; 2011), como de concepções da própria justiça que são discrepantes entre si.

A partir das 25 entrevistas, três grandes grupos de resultados puderam ser observados pelo presente autor. Em primeiro lugar, de que os entrevistados observam a busca por justiça territorial por via do OP como uma possibilidade palpável, que está relacionada com seus resultados espaciais e com a inversão de prioridades, mas que vai também muito além destes. Isso entra em consonância com os argumentos de Gervais-Lambony (2017), Lima (2016; 2020), Soja (2009; 2010) e Cabannes (2021). A relevância das relações de poder na cidade e a sua presença no que concerne ao OP também foi considerado.

Por segundo, foi perceptível para o presente autor uma certa dificuldade de parte dos sujeitos em compreender o conceito de justiça espacial/territorial, demandando esforço explicativo da parte do pesquisador ou causando algumas respostas desviantes neste trecho da conversa. No entanto, considera-se este efeito esperado, dado que os

---

investimentos. O monumento do unicórnio? Você sabe? (...) E esse deveria ser o tipo de coisa que deveria ser proposta no orçamento participativo. Não renovação de ruas, não pavimentação, coisas desse tipo."

próprios cientistas que tratam do tema apontam a polissemia e a complexidade do conceito (Harvey, 1973; Soja, 2009; Legroux, 2022), o que foi amplamente discutido ao longo do subcapítulo 3.2.

E por terceiro, há uma clara diferença nos discursos acerca dos resultados materiais dos OPs investigados, com a compreensão dos entrevistados favorecendo uma percepção positiva de maneira muito mais evidente em Araraquara e também em Łódź (apesar de com menor intensidade) em comparação com Vallejo e Maringá. Tal observação é relevante porque apresenta uma consonância com a avaliação qualiquantitativa do impacto realizada anteriormente, evidenciando como estes conceitos que tratam do território – impacto territorial e justiça territorial – tem potencial de utilização conjunta, inclusive para discussões e proposições em torno de políticas públicas espaciais.

Por mais que em Araraquara a maior parte dos entrevistados fosse parte, de diferentes maneiras, do governo de Edinho Silva e em alinhamento político-ideológico com a gestão – com exceção de A2, presidenta do COP e candidata a vereadora por partido que, apesar de parte da coligação do prefeito, é de outro espectro político -, a visão sobre a existência de inversão de prioridades e o alcance da justiça territorial é, em geral, um consenso, e que vem de diferentes perspectivas. Tratando especificamente do papel da inversão de prioridades neste processo, os relatos a seguir resumem a visão geral dos entrevistados e envolvem tanto posições sobre as relações de poder quanto sobre que populações se beneficiam do OP.

> Eu acho que é a população que realmente precisa do Estado [que se beneficia]. É uma questão bem, bem latente para mim. Eu vejo que, principalmente estando no OP, que a gente vai... Quem tá em todos os lugares, é o OP. (...) Então, assim, o que a gente vê? Que têm locais que precisam do Estado para tudo. Tem comunidades que a inserção do Estado é necessária de todas as maneiras, né? Educação, na saúde, na assistência, enfim, de todas as maneiras. Eu acho que quem se beneficia do projeto, de forma geral, é a população que mais precisa dos equipamentos, e isso é inegável. (...) Ele [o OP] inverte a lógica de prioridade e do poder. Porque eu acho que se não tivesse o OP, as cidades que não têm o OP, como elas funcionam? É um pequeno número de pessoas, secretários, vereadores, enfim... Pessoas que são autoridades e muitas delas, por força política, da própria construção da sociedade, nem todas elas são pessoas que viveram realidades que necessitam de tanta ajuda. Então, são elas que decidem. E no caso do OP, ele inverte a lógica do poder, a gestão comunitária. E cada região... E o OP não é só o OP, né? Nunca que seja só, pelo amor de deus, mas não é só sobre obras e programas. O OP faz a cidade inteira se reescutar o tempo todo. Gera participação popular o tempo todo. (Entrevistada A1)

> Eu creio que sim [modificação das relações de poder]. Eu acho que poderia ter sido melhor. Eu acho que se a gente tivesse feito mais educação para a cidadania,

> na minha opinião, teria sido melhor. Se eu coordenasse ainda o processo de participação popular, com certeza ele teria tido um viés muito educativo para a cidadania, porque eu acho que falta. Essa é uma grande crítica que eu faço. (Entrevistada A3)

> Vou falar para você, no geral, é a população de baixa renda [que se beneficia]. É a população que realmente precisa do SUS lá. A pessoa que precisa daquela Unidade de Saúde. (...) Sim, sem dúvida, sem dúvida [há inversão de prioridades]. Porque a região central praticamente já tem, ela está estruturada. São as regiões que começou, primeiras que começaram, agora vai abrindo. E você tem que atender lá [na periferia], porque a gente dá só moradia, eu te dou uma casa, mas e aí? O que vem por trás disso aí? Qual é a sua situação lá? Já o centro não, em diante do momento que ele está ali, já está montado. (...) Então é esse o OP, que realmente é o OP que está dando certo. É o pessoal lá falando o que eles querem, não o governo impondo o que ele quer. (Entrevistado A4)

> A população que mais precisa, né? Eu acho que é a questão da falta... quando você tem a falta de equipamentos (...) Então esse instrumento vai beneficiar quem se organizar melhor, quem conseguir se organizar. Mas só que quem se organiza? Quem necessita. Então acaba beneficiando mais as pessoas que mais precisam do serviço público. Ou as minorias políticas. (...) o OP, ele traz esses bairros em evidência. Aí muda essa questão das relações de forças, de o que fazer, de como fazer a gestão de uma cidade. (Entrevistado A6)

Já em Łódź, que vários dos sujeitos apontam princípios da justiça territorial ocorrendo, a heterogeneidade de opiniões se mistura a críticas e considerações sobre resultados importantes deste caso, que vêm tanto de ABIs quanto de representantes da sociedade civil. Ainda que o enfoque da gestão, tanto na origem quanto na manutenção deste OP, não esteja direcionado para "inverter uma lógica do poder" ou atacar a desigualdades socioespaciais, os dados e análises demonstraram que é possível atingir estes resultados mesmo que por consequência. Portanto, os sujeitos apontam para resultados positivos, mas que se associam com as limitações de foco e escopo desta experiência específica.

> Bem, isso acontece [inversão de prioridades] porque o dinheiro [público] está indo do ponto central e é providenciado para as comunidades locais, mas não do jeito que eles esperariam. (Entrevistado L2)

> Nunca foi a narrativa ou o objetivo [combate às desigualdades]. Eu penso que é majoritariamente um processo que é suposto de empoderar as pessoas. Não importa qual o resultado, vamos dizer. Não há um resultado que queremos mais investimento, ou que nós queremos aqui ou ali, vamos imaginar. Nós meio que vamos como vai acontecendo. (Entrevistada L4)

> Então, inicialmente, nos primeiros anos, eu mencionei que há uma lista de projetos para a cidade e uma lista de projetos para as comunidades locais. Era um pouco diferente. Era para a cidade toda e para o distrito todo. Então, Łódź é, em teoria, dividia em cinco distritos. (...) No entanto, a questão é que, dentro dos grandes distritos, com exceção do central, você tem áreas que são muito densamente povoadas e, tipo bairros de fato, que são bem esparsamente povoados (...). Obviamente, as pessoas de comunidades maiores tinham mais

> votos que as de menores. Então uma das primeiras mudanças foi se livrar das listas dos distritos e dividir em listas dos bairros [*osiedle*]. Porque como era mais fácil competir dentro de certas geografias, era tipo consistente em termos de forma urbana, certo? Então as áreas periféricas não ficam em desvantagem. E eu sinto que foi uma grande ideia. (Entrevistado L6)

Portanto, o elemento distributivo e de inversão observado no caso polonês advém de decisões associadas ao desenho institucional e a territorialização do processo, o que reforça os argumentos levantados ao longo desta tese. Por sua vez, a ausência de tal aspecto em Vallejo – e o investimento extremamente reduzido - afeta a capacidade de inverter prioridades e beneficiar as populações periféricas, mesmo que haja a intenção da parte dos sujeitos envolvidos na elaboração do processo. Quando perguntados sobre qual o papel do OP de Vallejo nestes tópicos e como estes se associam com a produção do espaço urbano, os entrevistados apontaram para a discrepância entre o que é objetivado e o que é atingido.

> Então, agora eles têm [a divisão] entre projetos de capital e de serviços. Então penso que realmente há um altruísmo neste grupo [projetos de serviço]. E eu penso que as pessoas que se beneficiam são provavelmente de mais baixa renda que o geral da população, o que é ótimo. Eu não sei se isso já foi articulado, mas eu penso que é meio que o *mindset* do OP e das pessoas que participam. (...) Eu penso que os projetos estão mais no lado oeste. O lado oeste é a parte mais antiga da cidade. Há mais necessidades lá, as pessoas têm menos dinheiro. Em geral, eu não sei se isso é verdade, mas o lado nordeste é onde estão os subúrbios novos, todos os *cul-de-sacs*. E eles não precisam de nada, e não há nada lá de qualquer maneira. Há alguns *shopping centers* aqui e lá, mas no geral, são só subúrbios com *cul-de-sacs* para sempre. Então, muitos dos projetos estão no sul de Vallejo, especialmente os de serviço... sul de Vallejo, norte de Vallejo, e no lado oeste (...) como a cidade velha bem aqui. (Entrevistada V1)

> Veja, eu sei que no OP há um requerimento, particularmente para os projetos de serviço, que sejam sociais, para a comunidade. Para que sejam financiados, os recursos devem ser alocados para pessoas que estejam na linha da pobreza ou abaixo. Então, essa é a regra para o OP se atentar aos aspectos socioeconômicos disso. Mas quando se trata da cidade, eu não acho que eles tenham qualquer regra ou direcionamento que diga "nós realmente queremos que o resto das pessoas que são de baixa renda, os que têm baixa educação, os que têm problemas de saúde mental", eles não atendem isso. Isso não é atendido, o que é resultado do porquê cidades estão lidando com tanto crime, pessoas em situação de rua e todas essas outras coisas. (Entrevistado V4)

> É assim que deveria ser [ocorrer inversão de prioridades]. – **E você pensa que isso está ocorrendo aqui?** – Eu penso que a tentativa foi feita, e em alguns casos é isso o que realmente ocorreu. E por conta de "regulamentações da cidade" ou "participação de pessoas" inesperadas, ou qualquer coisa, essa parte nem sempre foi atingida. Mas nós fomos sábios o suficiente para reconhecer, em alguns casos, que isso não ocorreu, e então você tenta outro plano para o próximo ciclo. (Entrevistada V6)

Pode-se analisar, portanto, que há uma combinação de incoerências ocorrendo no caso californiano. Ao mesmo tempo que sujeitos de diferentes *backgrounds* apontem para os direcionamentos às populações de menor renda e as tentativas associadas à inversão de prioridades, não há um efetivo investimento – tanto financeiro quanto institucional – para que a redistribuição seja atingida de maneira impactante, para utilizar a terminologia central deste trabalho. A motivação normativa (Wampler; McNulty; Touchton, 2021) está presente nos relatos acima, mas pouco é feito pelo poder público para que o discurso seja materializado, também considerando a rede de interesses que compõe as diferentes instâncias do Estado e do espaço urbano.

Elementos de incoerência podem ser observadas também em Maringá, mas sob uma outra perspectiva. Neste caso, as posições dos representantes da sociedade civil são muito díspares das dos ABIs associados ao IPPLAM, o que indica que o processo consultivo – considerado pela análise realizada como de impacto entre *inexistente* e *muito baixo* – não tende a passar por transformações significativas em um futuro próximo. Isso se associa, novamente, com o histórico tecnocrático (Brandão, 2005; Cordovil; Rodrigues, 2010) e de forte controle por elites locais da cidade – possivelmente associado com relações pouco transparentes entre poder público e privado -, tornando o orçamento cidadão um espaço de pseudoparticipação (Souza, 2006; 2010a; Rolnik, 2011), sendo esta tutelada, criando barreiras para impacto significativo. Logo, os excertos a seguir evidenciam as discrepâncias entre os relatos dos sujeitos envolvidos com o processo, o que acaba, por si só, dando fundamento às críticas sobre seu envolvimento na luta contra desigualdades socioespaciais e no reforço das relações de poder já estabelecidas.

> Não. Não tem impacto positivo contra a desigualdade porque quem está nos bairros desiguais não tem uma representação justa. É uma representação política, normalmente. E quando se faz alguma coisa nesses bairros é porque ou tem alguém com muito interesse nesses bairros ou porque está chegando o ano político, interesse político. Em relação às representações, as representações são muito fracas. Elas... Representação... Elas... Primeiro que a população não quer participar. Segundo, porque quem vai, acaba sentindo que não serve de nada, que está lá só para fazer um número. (Entrevistada M1)

> Eu entendo o Orçamento Participativo como um modelo de gestão, vamos dizer assim, a gente tem por exemplo, isso dentro do setor privado das empresas, aquele modelo que é o top-down, que parte de cima para baixo, então o Orçamento Participativo eu acho que ele busca exatamente, não inverter, mas promover uma participação maior da parte da base da sociedade, que é a população. Então eu acho que sim, é por aí, o caminho é esse [para modificar as relações de poder]. (Entrevistado M2)

> Na verdade, o orçamento cidadão não chega a alterar as relações de poder na cidade porque (...) na verdade, esse espaço participativo não chega a empoderar o cidadão, na sua... pelo menos numa representatividade um pouco maior, aquele que vem, vem individualmente, portanto, também lidando pontualmente com as questões e sem nenhuma intervenção ou nenhuma entrada nos espaços de poder de decisão efetivamente. Infelizmente a avaliação que a gente vem fazendo é que as relações de poder, cujos protagonistas em Maringá são os mesmos de sempre, desde o primeiro momento do processo de urbanização, de colonização, protagonizado pelo mercado, são esses os atores, os agentes com voz, os agentes com poder, mantendo-se nos processos de relação, nos espaços de decisão com o poder que efetivamente decide. E, portanto, as decisões têm sido sempre muito mais em favor de manutenção das tradicionais relações de poder ancoradas no capital imobiliário. (Entrevistada M4)

> (...) sim, eu acho que o Orçamento Cidadão, ele tem um aspecto de tomada de decisão importante, tanto que é uma demanda desse prefeito que os secretários participem. (...) Então você dispor isso, a população ouvir, ver a presença e ter esse compartilhamento, eu acho isso 100% uma participação dos poderes, demandar ao povo essa possibilidade de ser ouvido (...) eu acho que isso já demonstra que nós estamos lá para realmente ouvir a população e mostrar que eles têm fala, eles têm vez e nessa gestão eles participam realmente na tomada de decisão, que é muito ouvido. (Entrevistada M6)

Os relatos trazidos e analisados até aqui sugerem que a possibilidade de alcançar e manifestar princípios da justiça territorial varia consideravelmente entre os casos estudados. Por mais que, como tratado anteriormente, não há como – pelo menos a princípio – delimitar categoricamente os parâmetros que estabelecem a consolidação desta justiça, há uma série de fatores que podem ser compreendidos como componentes de tal objetivo. Elementos de cunho material, como acesso a serviços, equipamentos públicos, infraestrutura (em diferentes contextos), políticas públicas voltadas ao combate de desigualdades socioespaciais, espaços públicos, áreas verdes, dentre outros aspectos, são relevantes no combate às injustiças territoriais (Lima, 2016; Rodrigues, 2016; Gervais-Lambony, 2017). A estes se somam aspectos normativos, políticos e imateriais, como melhoria na educação (em diversos níveis), a igualdade de oportunidades, o combate à discriminação estrutural, o acesso a democracia e a tomada de decisão, e outros elementos de fomento à equidade, que se manifestam no território (Soja, 2009; 2010; Legroux, 2022).

Dentre os casos investigados, a discussão dos resultados tem demonstrado que Araraquara é o único OP em que ambos os conjuntos de princípios apresentados acima podem ser encontrados, mesmo que parcialmente e na escala de um orçamento participativo que, lembra-se, não deve ser considerado como "solução" para as desigualdades socioespaciais persistentes nas cidades do Brasil e do exterior. A avaliação dos sujeitos entrevistados é a de que a busca por justiça territorial é central ao

instrumento implementado nesta cidade, em consonância com os princípios fundamentais originais (Baiocchi; Ganuza, 2014; Cabannes, 2021; Wampler; Goldfrank, 2022), e vem sendo atingida no escopo do programa. Os excertos a seguir tornam isso claro, considerando as entrevistas como dados empíricos que fundamentam as análises. Quando perguntados sobre a possibilidade de atingir a justiça territorial por via do OP, as respostas foram que

> Também, é um objetivo. É uma justiça territorial, uma justiça social, atender as pessoas que mais precisam, dar voz à população. Justiça de todas as maneiras, né? (...) tem muita coisa que foi conseguida, tem muita creche, tem muita escola, tem muito posto de saúde. (...) Mas é uma justiça que ao longo dos anos você vê essa diferença, vê a diferença na realidade inteira, no sentido de precisar menos do Estado até. De criar oportunidades. (Entrevistada A1)

> Sim, muito, muito. Na minha opinião sim, e acho que na opinião de muitos. Mesmo quem fala contra, no fundo, no fundo, se olhar, vai aceitar que está sendo sim. Porque não está sendo promessas, está sendo feito, entendeu? Porque não adianta você prometer e não cumprir, então, dentro dessas necessidades que as pessoas precisam, está sendo feito e visto que está sendo feito. (Entrevistada A2)

> Quando você estabelece esse sistema de inversão de prioridades, que é o orçamento participativo, com certeza você faz justiça social. Você faz justiça com aquele povo que mais precisa de política pública, não tenho dúvida disso. – **E isso foi atingido em Araraquara?** - Ah, sim. O objetivo foi atingido. Aos trancos e barrancos muitas vezes, porque não é fácil fazer participação popular, mas eu acho que atingiu. Hoje Araraquara é outra. (Entrevistada A3)

> Está sendo atingido [a justiça territorial]. Está sendo bem atingido, principalmente nos territórios vulneráveis, né? Eles estão ali lutando por aqueles espaços, eles estão acreditando, eles estão tendo pertencimento. (Entrevistado A4)

> É como Dom Mauro falava, é no território que as pessoas têm rosto, nome e endereço. Então eu acho que valorizar o município enquanto território, que enquanto política pública merece ser mudado e transformado à luz daquilo que é desejo e anseio para que haja uma justiça social, eu acho que é fundamental. (Entrevistado A5)

> Então, assim, é uma ferramenta que muda o território. - **E você acha que em Araraquara esse objetivo está sendo atingido?** - Precisamos fazer alguns ajustes, mas eu acredito que sim. A gente transforma, a gente muda várias situações no município por meio do Orçamento Participativo... pela ferramenta de participação popular. (Entrevistado A6)

Os seis trechos indicam diferentes interpretações da justiça territorial, mas uma consonância dentre os entrevistados de que o OP é uma ferramenta relevante em sua busca. A1, a coordenadora do programa, interpreta ao mesmo tempo que tal objetivo passa por realizações materiais e uma perspectiva mais ampla, como a emancipação das populações periféricas em relação à sua dependência do Estado, o que dialoga com o

pertencimento argumentado por A4. Já A2, líder comunitária que teve contato com o processo somente pela coordenação do COP, observa a justiça por via da materialização dos projetos em obras, sob uma abordagem mais instrumental. Por fim, A3, A5 e A6, figuras com experiência na gestão pública e com trajetórias no campo político, tratam a justiça sob a luz da política pública e da atuação do Estado enquanto agente-ator essencial ao combate às desigualdades socioespaciais, valorizando também o processo educativo. Esse conjunto de visões apresenta concordâncias com a conceituação dos acadêmicos sobre a justiça territorial, ainda que com as particularidades oriundas das experiências dos sujeitos. Na análise aqui realizada, percebe-se que há contribuições na modificação das relações de poder consolidadas no espaço urbano de Araraquara, ainda que de maneira circunscrita ao escopo do próprio OP enquanto instrumento de gestão urbana.

Já em Łódź, outra experiência avaliada com resultados relevantes por via de seu OP, os sujeitos apontam que há princípios da justiça territorial ativos e presentes nos resultados deste instrumento. Mesmo que limitados em comparação com o programa da cidade paulista, em ambos os aspectos da justiça territorial – material e imaterial -, os sujeitos observam efeitos e consequências manifestadas ao longo dos 12 anos de execução de tal política pública.

Por mais que os objetivos do programa – sob a visão dos sujeitos, dentre eles alguns envolvidos em seu desenvolvimento inicial – não sejam os mesmos de Araraquara, as evidências apontam para que isso não tenha tornado seus efeitos nulos, por conta do desenho institucional e da relativamente alta credibilidade do programa para com a população. A importante sequência de excertos que segue resume as principais respostas dos entrevistados acerca de como a justiça territorial se manifesta nesse caso[313], que denota uma visão coletiva majoritariamente realista e positiva ao mesmo tempo, mas também acompanhada de críticas.

> Sim, você está absolutamente certo [sobre a justiça territorial]. Eu concordaria totalmente com você. Mesmo que [o OP] seja só um brinquedo na mão dos políticos que decidem se são 50, 15 ou 30 [milhões de zloty] (...) pondo de lado toda essa motivação por trás da introdução do orçamento participativo em Łódź, vale pontuar que os resultados em geral são muito positivos, induzindo energia social, induzindo interesse social em seu ambiente próximo, e todos esses resultados mostram que a cada ano o número de cidadãos ativos está, no mínimo,

[313] A partir de uma visão de contraposição, as entrevistadas L4 e L7 sugerem que a justiça territorial não está presente nos objetivos do programa, com a segunda afirmando que atender as pessoas com necessidades específicas demandaria uma "transformação total" do processo, mas que "talvez seria uma ótima ideia", apesar de ser "um grande desafio".

> estável. (...) isso mostra que criamos uma cena, mas uma camada repetitiva de cidadãos ativos. Então, esses líderes locais estão frequentemente interessados em seus bairros e todo ano criam ao menos alguns projetos baseados em suas necessidades locais, necessidades muito locais, que estão perto do cidadão comum, próximo ao seu lugar de vivência (...) e com certeza significa que, desse ponto de vista, nós esperávamos desenvolver essa democracia de base, nós esperávamos criar líderes locais e em alguns anos nós tivemos esses resultados vistos de uma maneira bem óbvia. (Entrevistado L1)

> Bem, sim, definitivamente, porque não há... o orçamento participativo não é para algumas pessoas, para um dos grupos, é para todos eles. Então é sobre justiça, é acerca de igualdade em um espaço que chamamos de público, então o público está criando esse espaço que é acessível para todos. Então, com certeza. (...) E, por outro lado, se não houvesse orçamento participativo, o espaço público poderia ser menos democrático. (Entrevistado L2)

> Seria ótimo se houvesse esse tipo de *background* [da justiça territorial]. Eu sempre percebi o orçamento participativo como uma ferramenta que poderia solucionar os problemas principais, desigualdades, e suportar as minorias e a solução dos problemas mais básicos e de eliminar a desigualdade na cidade. (...) Mas nosso [modelo] polonês, não só em Łódź, mas o orçamento participativo em outras cidades, são parecidos. Então, nosso modelo polonês não é baseado nesse ponto de vista. (...) E é um pouco sobre como entendemos justiça social. Alguém pode apontar projetos que resolvem problemas locais, e poderia atender algumas coisas, coisas pequenas. Mas não é todo o modelo que é baseado nessas ideias, que não tem esses objetivos escritos. (Entrevistado L3)

> Sim [justiça territorial é um objetivo], pelas razões que mencionei antes. No entanto, os recursos disponíveis não permitem mudanças significativas em anos recentes. (...) hoje em dia, você sabe, os projetos são usualmente muito pequenos para fazer uma diferença substancial (...). (Entrevistado L6)

É perceptível que os sujeitos pontuam a escala do processo como relevante para a limitação dos impactos, mas também veem que há uma transformação do espaço urbano – sejam nas relações sociais, na democratização das decisões ou no investimento a pequenos projetos locais – que ocorre de maneira significativamente distribuída no território de Łódź. Esse elemento é apontado por L1, diretamente envolvido na elaboração do processo, ao tratar da densificação da democracia na cidade e na presença de projetos de maneira capilarizada, vendo a justiça sobre esses termos. Algo similar é visto na declaração de L2 (que dividiu a posição de ativista e técnico da prefeitura), que vê a igualdade permitida por este OP como sua principal maneira de impedir injustiças. Já a posição de L3 (vinculado a criação do instrumento) é mais crítica e de uma justiça territorial mais ampla, ao apontar que os projetos locais podem ter resultado positivo, mas que os elementos mais profundos, voltados às desigualdades e modificação das relações de poder não estão presentes. Por fim, novamente, L6 – vereador com experiência de atuação no OP – aponta que os objetivos estão presentes, mas que os investimentos não são suficientes, indicando um aspecto material e de políticas públicas.

Portanto, a avaliação neste sentido sobre Łódź é mista, com uma combinação entre limitações e avanços observados. Isso sugere que, por mais que o modelo polonês (e europeu), conforme manifestado na cidade, tenha diversos resultados relevantes, o seu desenho institucional esbarra em um formato que não favorece uma radicalização da democracia (Montambeault, 2019; Cabannes, 2021; Ferreira, 2021) e mudanças mais profundas em como ocorre a (re)produção do espaço urbano. Porém, considerando que fenômenos socioespaciais são contínuos e não discretos (Souza, 2006), há pontos da justiça territorial efetivamente presentes, e o contexto do OP enquanto política pública na Polônia favorece a materialização de objetivos mais ousados dos que os atualmente presentes.

Já tratando do outro caso internacional aqui abordado, a análise tem demonstrado uma série de problemáticas que apontam para um impacto que está entre baixo e muito baixo, a depender do aspecto considerado. Essa constatação não implica, porém, em um 'fracasso' da experiência de Vallejo. Apesar do decréscimo dos investimentos e da participação, algo que pode minar a credibilidade com os cidadãos (Alves; Allegretti, 2012; Wampler; Goldfrank, 2022), avanços são identificados. Alguns investimentos de capital tiveram grande impacto simbólico, como a pista de skate citada pelas entrevistadas V2 e V3, ambas que acompanharam e execução e os resultados do projeto em seus papéis no comitê gestor. Como visto anteriormente, outros sujeitos (V1, V4, V5 e V6, todos com diferentes perspectivas e trajetórias em relação ao processo) apontaram que os projetos de serviço têm atendido populações vulneráveis, que não teriam suas demandas coletadas sem o OP.

No entanto, ao tratar especificamente da justiça territorial, a diferença deste para os demais processos se torna evidente. Por mais que, ressalta-se, esta não possa ser resumida às obras e investimentos ou à redistribuição em si (Soja, 2009; Lima, 2020), as fragilidades apontadas pelos entrevistados indicam um distanciamento da execução material e institucional do OP em relação a uma justiça nos territórios. Mesmo que haja opiniões mistas tal qual no programa polonês, a percepção restrita sobre os resultados indica a maior fragilidade do instrumento como um todo. No entanto, há uma clara diferença acerca do que os sujeitos associados com o OP californiano interpretam como justiça territorial, com uma visão mais ampla – e, por conta disso, menos pragmática – que a dos entrevistados de Łódź. Quando perguntados sobre o tema, as respostas foram que

> Sim, eu penso que sim. Você sabe, em uma escala muito pequena, com US$ 1 milhão. Mas eu penso que eles... se você olhar os projetos que são financiados (...) está indo para as partes mais necessitadas, especialmente a parte dos serviços. E eu penso que na verdade isso mudou, porque antes era só um grande pote de dinheiro. Então, essa foi uma mudança explícita. Eu não lembro por que, mas o comitê do OP, eles mudaram o livro de regras (Entrevistada V1)

> Não, eu não vejo isso. Não. [...] visto que eram só projetos finitos. Eles não tratavam a injustiça social. Eles não tratavam a subeducação de crianças, escolas etc. Não tratavam. O OP não trata disso. A cidade não permitiria isso de qualquer maneira. Não é algo tangível. Eles estão buscando por coisas tangíveis que você pode apontar e dizer "olha!", certo? Você não pode... você realmente não pode olhar para a justiça, para a equidade e dizer "olha!". (Entrevistado V4)

> Justiça territorial ou social? Eu não acho que em geral esse seja o nosso foco. Eu penso que, talvez, não é a nossa missão. Especificamente, é mais abrir as portas para que qualquer um que queria participar participe, mas dizer que nós miramos em grupos específicos para abranger igualdade... eu não penso que essa é a nossa missão. Nossa missão é abrir as portas e deixar que qualquer um que queira possa se sentar na mesa. (Entrevistada V5)

> Nem sempre [há busca por justiça]. Nem sempre., vou ser honesta, nem sempre. Eu sei que nós tentamos, mas as vezes não sai desse jeito, e eu não tenho uma solução total, mas há algumas coisas que... depende de onde a cabeça do comitê está, e os participantes... o que eles estão pensando, o que é isso. E se eles não falam um tipo de necessidade diferente, então como os membros do comitê vão trabalhar em torno do que a comunidade realmente necessita, se a comunidade não compartilha com a gente? (Entrevistada V6)

São perceptíveis visões díspares sobre o tópico. As entrevistadas V1, ex-vereadora e ex-delegada do OP, e V6, atual membro do comitê gestor, indicam que a justiça territorial está no escopo do processo, mas que seu alcance é bem limitado ou que por vezes esse enfoque é perdido ao longo de sua execução. No entanto, os outros dois sujeitos sugerem que o conceito não está presente no caso californiano, sob perspectivas diferentes. Ainda que ambos entendam a justiça como algo mais amplo, V4 – ativista com longo histórico de luta urbana e atuação em ONGs – a vê como algo intangível e que está inclusive fora do escopo e dos objetivos do poder público; já V5 – gestora pública e responsável direta pela operacionalização do OP local – observa a justiça territorial como política pública voltada à igualdade, algo que também não é visto neste processo de maneira mais profunda. Portanto, há uma clara dificuldade no que tange a modificação das relações de poder já estabelecidas em tal espaço urbano, especialmente pelos recursos escassos e a ausência de um desenho institucional direcionado e territorializado.

Já em Maringá, o contexto de um OP consultivo e desenvolvido no intuito de escuta associado com o ciclo orçamentário de planejamento, poderia ser uma ferramenta de integração com o conjunto de instrumentos de ordenamento urbano nesta cidade média,

mas na verdade tem se mostrado, ao longo da análise, mais uma parte da burocratização e de uma abordagem tecnocrática para a participação popular. Portanto, há uma relação direta com o que se pode esperar em termos de justiça territorial neste caso. Novamente, as visões são discrepantes entre os tipos de sujeitos entrevistados: os representantes da sociedade civil (ou ABIs externos) indicam que a justiça territorial não está sendo alcançada, ou que está de maneira ínfima, enquanto os ABIs do IPPLAM têm uma visão positiva neste sentido, apesar de M2 sugerir não ter dados o suficiente para conceder uma resposta robusta. A sequência de excertos a seguir, relativamente longa, bota essas perspectivas em comparação, ao serem questionados sobre justiça por via do orçamento cidadão.

> Ela pode [ter como objetivo a justiça territorial], eu não sei por que, mas na verdade ela até poderia ter, mas acredito que nunca atendeu. – **Por quê?** - Porque ela trabalhou sempre na questão de recursos. Eu acredito que o governo entenda que esse Orçamento de Cidadão é para justificar o gasto, não a aplicabilidade do recurso para o bem social. Eles não querem saber se deu certo ou não deu certo, eles querem mostrar o recurso que foi aplicado. (Entrevistada M3)

> (...) talvez sim, formalmente acaba que sim, por quê? Porque é a gente pensar em dar voz aos territórios, deixar que a população venha trazer suas demandas, falar das suas dificuldades, buscar ajuda, enfim, buscar a intervenção do poder público, buscar recursos, certamente tudo isso formalmente significa, sim, a promoção de justiça territorial. Agora, se esse objetivo está sendo atingido, eu diria que com um percentual muito baixo, de baixa efetividade, né, há uma baixa efetividade disso porque é isso, não há um esforço para ampliar essa participação. A participação é extremamente restrita, aqueles que vem falar em nome do seu bairro são poucos, muito poucos representantes do território. (...) Nesse caso os indivíduos são chamados de forma avulsa e respondem muito precariamente e com baixíssima participação. Então nesse sentido eu diria que o objetivo de efetivar a justiça territorial está longe de acontecer e também pelas forças presentes, né, que a gente percebe a força dos agentes imobiliários, agentes da construção civil, os loteadores, estes estão muito mais presentes para garantir a permanência dos seus interesses, a ampliação do perímetro, alteração do zoneamento conforme as suas necessidades e a população não chega nesse nível de debate. (Entrevistada M4)

> Seria se fosse aplicado de forma correta. Que essas instâncias participassem de fato e que essas minorias, esses grupos minoritários também conseguissem participar. De que jeito eu não sei, mas eu penso que estruturando as associações, trazendo essas pessoas mais próximas e reuniões mais frequentes, não uma vez no ano. (...) Não [está sendo atingida]. Ela pode acontecer, tentar acontecer de outras formas. (...) Se tivesse uma estrutura, um espaço de ouvidoria, uma coisa nesse sentido, né? Dessa presença mais profunda, mais permanente, as demandas seriam melhor trabalhadas e a desigualdade poderia ser mais pontuais, mais identificadas e melhores resolvidas [sic]. (Entrevistada M5)

> Eu acho que todo momento que você dá transparência ao processo e participação popular, eu acredito sim na justiça social. É o momento que as pessoas vão lá, registram, dão força à fala que elas precisam e realmente expõem o que o território está precisando. A gente traz muita fala, né? Você que mora aqui, você

> sabe a necessidade do que realmente precisa. A gente vê o território como um todo, a gente quer levar infraestrutura, quer levar informação, quer levar equipamentos para todo o território de forma igualitária, para realmente conseguir atender. (...) o orçamento cidadão fortalece com que essa justiça social seja feita. (...) Justiça social tem um grande aspecto, mais abrangente do que eu estou colocando aqui, mas de forma direta e prática eu acho que seria mais ou menos nesse rumo. (...) Sim, eu acho [que está sendo cumprido]. (Entrevistada M6)

Portanto, há concepções bem diferentes sobre o que está sendo atingido em Maringá, e o que efetivamente se materializa por via do OC. A análise realizada até aqui aponta para um impacto territorial quase nulo deste caso, algo visto tanto qualitativamente a partir dos cinco aspectos observados, quanto nos valores do IQIT obtidos para a cidade a partir dos procedimentos realizados no capítulo anterior[314].

Porém, algo importante é trazido pelos relatos: o que está no núcleo fundamental do instrumento. Por mais que este caso poderia se enquadrar no que Fedozzi, Furtado e Rangel (2021), Bezerra (2022) e Wampler e Goldfrank (2022) configuram como uma fatia substancial de casos brasileiros contemporâneos – OPs frágeis, de caráter puramente formal e sem possibilidade de transformação nos territórios -, a concepção é de que ainda há um vínculo, pelo menos em princípio, em promover maior equidade no espaço urbano. Mesmo quando a participação é somente consultiva, sem tomada de decisão efetiva, podendo caracterizar até uma cooptação (Gomes; Silva, 2017), o próprio fato de haver uma interface para os cidadãos interagirem com o poder público, mesmo que de maneira tokenista, sugere algum grau – limitadíssimo, ressalta-se - de busca por justiça.

Isso é a deixa para encaminhar a análise final deste capítulo. Mais do que alcançar a inalcançável – ao menos no espaço urbano capitalista (Harvey, 1973; Soja, 2010) – justiça territorial, a implementação de um OP apresenta potencialidades neste caminho, pelas próprias configurações do instrumento. Porém, isso não implica que o mesmo deva ser feito com recursos quase simbólicos – como Vallejo – ou por via de um desenho institucional extremamente restritivo – como Maringá -, mas sim que a sua adoção deva ser incentivada e os resultados devam ser avaliados para que experiências de maior qualidade e impacto se tornem referência.

---

[314] Apesar do valor razoável na dimensão institucional – 0,91, em uma escala que vai até 2 –, o obtido na participação foi de somente 0,014. Não foi possível gerar um dado para o IQIT de investimentos, por conta do modelo consultivo. Na dimensão fiscal, de origem secundária, teve valor de 0,7858. Este último, junto do primeiro, indica que há capacidade administrativa muito superior ao que é conquistado no processo maringaense.

É evidente que os achados obtidos nesta pesquisa se associam com os argumentos de Wampler e Goldfrank (2022) de que o OP é um instrumento exaustivo e que demanda uma combinação favorável (entre desenho institucional, vontade política, participação e elementos socioespaciais) para que seus resultados sejam palpáveis e profundos. Apesar da iminente instabilidade, já que o caso de Araraquara gravita muito em torno da figura de Edinho Silva – o que além de visto por Carvalho e Araújo (2011) e Lüchmann, Martelli e Taborda (2021) foi também pontuado nas entrevistas – que encerrou seu quarto mandato em 2024, a cidade paulista aparenta realizar uma justiça territorial parcial, em constante incremento e transformação. É, claramente, o caso mais robusto das cidades médias estudadas.

No entanto, os dados e os relatos apontaram para avanços relevantes em Łódź, pontuais em Vallejo e até um vislumbre na frágil experiência de Maringá, quando os entrevistados falam sobre seus princípios. Inclusive nos casos internacionais, em que a justiça territorial não parece estar no núcleo fundamental, esta acaba se manifestando nas consequências dos resultados, mesmo em uma pequena escala. Portanto, é possível afirmar, ao se considerar os objetivos desta investigação e as análises realizadas, que o OP tem potencial de ser um instrumento relevante na luta por justiça territorial, para com e em conjunto dos cidadãos. Apesar dos limites da ferramenta – que deve ser compreendida em um sistema de participação e de planejamento urbano mais amplos (Souza, 2004, 2010a; Magalhães. 2023) - e seus últimos anos de decadência no Brasil (Lüchmann; Bogo, 2022; Bezerra; Junqueira, 2022; Wampler; Goldfrank, 2022), seguem ativas experiências que podem servir de inspiração para uma possível política pública nacional acerca dos OPs além das metrópoles (Bogo; Silva, 2023).

Não obstante, a mobilidade internacional desta inovação democrática pelo mundo, que hoje supera, com folga, o que ocorre no Brasil e na América Latina em geral (Dias *et al.*, 2021; Wampler; McNulty; Touchton, 2021) pode, ao mesmo tempo, fomentar novas abordagens ao instrumento no país (o que deve ser considerado) e expandir, para o contexto internacional, um OP que valorize os seus preceitos fundamentais. Apesar de localizados no Norte Global, os casos de Vallejo e Łódź mostraram que seus OPs também servem às necessidades locais básicas e de que a inversão de prioridades e a redistribuição estão ou podem estar presentes. Isso fortalece a justiça territorial, amarrada ao paradigma da produção do espaço, como conceito de relevância para as análises e proposições acerca das políticas públicas espaciais voltadas ao urbano.

7. Proposições e conclusões

A presente pesquisa de doutorado teve como objetivo principal *analisar se os impactos territoriais dos orçamentos participativos de nível local são mais intensos nas cidades médias e qual o potencial de efetivação de justiça territorial em tais OPs*, considerando o que foi desenvolvido anteriormente na metodologia. Para cumprir esse objetivo, uma investigação baseada em procedimentos metodológicos que combinaram abordagens, processos e técnicas quantitativas e qualitativas foi desenvolvida, utilizando-se de dois blocos principais de resultados e análises. Apesar dos enfoques distintos, nas dimensões da quantidade e da qualidade, ambas tiveram como fundamentado central a perspectiva de que o orçamento participativo (OP) deve ser compreendido como um instrumento de gestão urbana voltado ao combate de desigualdades socioespaciais, inserido no campo de relações de poder e disputas em torno da cidade, estando circunscrito ao paradigma da produção do espaço, conforme o cânone desenvolvido por Henri Lefebvre.

Esse objetivo esteve ancorado em uma hipótese central, a de que as condições geográficas características às cidades médias – e sua produção do espaço urbano - tenderiam a influenciar, de modo relativo, os maiores impactos territoriais dos OPs em comparação aos outros estratos da rede, somando-se elementos institucionais que compõem cada um dos processos. Por consequência, haveria potencial de se atingir os preceitos da justiça territorial em tais programas. Tal hipótese surgiu a partir de apontamentos da literatura científica acerca de como a situação geográfica dessas cidades teria resultados positivos em instrumentos de planejamento urbano participativo, potencialmente causando um impacto mais relevante no campo das políticas públicas urbanas.

A divisão em dois blocos permitiu uma avaliação ao mesmo tempo distinta e complementar, tendo cidades médias e de porte médio como objetos centrais. No primeiro, uma amostra de 571 municípios serviu como ponto de partida para a coleta de dados primários, sendo, posteriormente, reduzida para 314 casos – uma vez que foram excluídas as pequenas cidades, caracterizadas pelas posições 4 e 5 no ranqueamento da hierarquia urbana brasileira da mais recente REGIC (IBGE, 2020), inclusos os que tiveram dados (completos ou parciais) obtidos e aqueles em que não foi possível se obter dados, pelos motivos já relatados na pesquisa. Para realizar a análise espacial e a estatística

descritiva das experiências de OP aplicadas em cidades brasileiras, a partir da amostra, o banco de dados foi dividido em cinco *clusters*: 'a', as metrópoles; 'b', as cidades de grande e médio porte em aglomerações metropolitanas; 'c', as capitais estaduais não metropolitanas e seus municípios aglomerados; 'd', as consideradas cidades médias de largo alcance; e 'e', as cidades médias de baixo alcance. Tal estratégia permitiu realizar comparações internas a estes grupos e, também, entre eles.

Tratando-se esta etapa de uma análise quantitativa, uma métrica geral que equipara os casos foi desenvolvida e chamada de *Índice Quantitativo de Impacto Territorial* (o IQIT), essa dividida em quatro grandes dimensões – cada uma dessas compostas por diferentes variáveis -, nomeadamente as 'financeira', 'participação', 'institucional' e 'investimentos'. Cada variável recebeu uma pontuação de 0 a 1, com 1 sendo equivalente ao valor mais elevado encontrando, com os demais sendo a razão equivalente. A média das dimensões (com as duas últimas recebendo peso 2) resultou no IQIT final, principal índice para análise comparativa dos casos. A problemática em torno da coleta dos dados, obtida, majoritariamente, por via de um questionário enviado às prefeituras – acompanhada de fontes acadêmicas e de portais institucionais – permitiu a obtenção do IQIT final para 58 casos, um número significativo para o tamanho da amostra definida. Houve variação também entre as dimensões, com maior dificuldade para se obter dados nas categorias de 'participação' e 'investimentos'.

Essa fase da pesquisa serviu para, além de possibilitar o cumprimento de parte do objetivo geral do trabalho, atingir plenamente os objetivos específicos 'a' e 'c', e parcialmente o 'e' (este complementado pelo segundo bloco, a ser tratado adiante) e 'b'. Este último, por sua vez, não foi atingido por limites específicos do decorrer deste trabalho, a serem exploradas adiante. Além da identificação da formação de quatro *hubs* espaciais de adoção e implementação dos OPs brasileiros – Região Metropolitana de Porto Alegre e norte do Rio Grande do Sul, macrometrópole paulista, sudeste de Minas Gerais e o estado do Espírito Santo -, essa etapa da investigação permitiu pôr a hipótese à prova e responder a primeira pergunta de pesquisa (P1). Esta, por sua vez, era "se os impactos territoriais dos orçamentos participativos são significativos nas cidades médias? E como se comparam às metrópoles?". A resposta é: sim, seus impactos são relevantes, mas não se destacam em relação aos outros grupos de cidades estudados e atingem, em média, um resultado significativamente menos profundo do que os OPs metropolitanos. As metrópoles se destacaram ou estiveram no topo de todas as dimensões avaliadas, e

demonstraram que as dificuldades à sua gestão e planejamento são sobrepostas por maior capacidade administrativa e de financiamento, além de desenhos institucionais mais robustos e radicais na busca por combater desigualdades socioespaciais e fomentar a inversão de prioridades.

Por conta disso, ao final, é possível aferir que, em termos gerais, parte da hipótese deste trabalho foi refutada. Porém, não de maneira estanque. Esta afirmação tem espaço para maleabilidade. Por mais que o resultado principal seja o de que o OP não tenha seu auge nas cidades médias em termos do *ser*, ressalta-se o *vir a ser.* O potencial dessas entidades urbanas se manifesta tanto na estruturação da rede urbana brasileira quanto em valores consideráveis do IQIT - tratando do bloco quantitativo - para vários casos, dentre as quatro dimensões. Não obstante, isso foi observado ao longo do segundo bloco da pesquisa, de caráter principalmente qualitativo (acompanhado por análises espaciais e quantitativas), que se debruçou por quatro estudos de caso.

A segunda parte deste trabalho esteve calcada em uma análise aprofundada de cinco aspectos (desenho institucional e poder decisório; participação; investimentos; tipologia dos projetos e sua distribuição territorial; e integração com o planejamento urbano) para avaliar, qualitativamente, o impacto territorial do OP em quatro cidades médias (ou de porte médio): Araraquara/SP e Maringá/PR, no Brasil; Łódź (Polônia) e Vallejo (EUA), no exterior. O conceito foi delineado inicialmente em trabalhos anteriores (Bogo, 2020a; 2023) e aprofundado para a presente tese, ao considerar que tal instrumento se insere no paradigma lefebvriano e, portanto, é produto e produtor de relações socioespaciais, especialmente no campo institucional, essencial para se compreender o urbano. Ao se entender a cidade como uma arena repleta de relações de poder, interesses, dinâmicas complexas e, acima de tudo, disputas, o impacto pode ser avaliado à medida que uma inovação democrática, como o OP, pode alterar ou transformar as relações de poder já estabelecidas naquele dado espaço. Para tal, foi necessário também considerar o escopo e as limitações desta ferramenta.

A escolha das quatro cidades esteve baseada nos fundamentos da análise geográfica comparada, em que se optou por colocar em perspectiva casos de conjuntos semelhantes (cidades médias ou de porte médio) com objetos variados, sendo esses OPs com desenhos institucionais significativamente diferentes. Considerando a forte relação entre as regras delineadas e os resultados espaciais de um processo participativo, essa estratégia permitiu ver o funcionamento de modelos díspares, seus vínculos com os

territórios e as potencialidades para se praticar a justiça territorial. Dentre os casos brasileiros, enquanto Araraquara segue uma adaptação do modelo porto-alegrense – o padrão tradicional brasileiro e latino-americano -, Maringá se apoia em um desenho consultivo significativamente institucionalizado, com grande apoio de plataforma *online*. Já as experiências internacionais, escolhidas pela importância da mobilidade internacional do OP que tem ocorrido especialmente nos últimos 15 anos, também têm abordagens discrepantes. Enquanto o caso estadunidense se aproveita de uma estrutura híbrida – deliberativo e com votação por via de plataforma digital – com veia normativa, levemente inspirada no modelo original do Brasil, o polonês segue o padrão contemporâneo de seu país e continente, sendo uma ferramenta majoritariamente digital e significativamente baseada pela competição entre projetos.

A partir do enquadramento do impacto territorial, a análise levou à conclusão de que esse é alto em Araraquara, entre intermediário e alto em Łódź, entre muito baixo e baixo em Vallejo e entre inexistente e muito baixo em Maringá. As duas cidades de maior impacto sugerem que não há um modelo único para se obter resultados relevantes no território, e que combinações entre esses dois modelos (um que territorializa a participação presencial, e outro que territorializa os projetos locais) podem ser consideradas. O que fica claro a partir destas experiências e, em comparação com os dois processos avaliados negativamente, é que o OP demanda um elevado esforço político-institucional, com uma combinação entre grande quantidade de recursos – para padrões do poder local -, capacidade administrativa, incentivo a participação e eficácia na implementação dos projetos. Esses elementos não foram observados, parcial ou complemente, nas experiências californiana e, principalmente, na paranaense.

No entanto, isso não significa uma invalidação desses OPs. Como observado ao longo da análise desta tese, elementos que configuram os objetivos associados aos princípios fundamentais da criação da ferramenta estão presentes, entendida na sua origem – e neste trabalho – como voltada à gestão urbana. Por isso, a segunda etapa da pesquisa se direcionou a responder a outra pergunta de pesquisa e a atender a parte final da hipótese, além de objetivos específicos com elas associados. Estes, seriam o complemento aos objetivos ‘e’, ‘d’ e ‘f’, que, considera-se, foram cumpridos em sua completude. Portanto, a P2, que questiona se “o orçamento participativo pode ser instrumento de justiça territorial em cidades médias?”, é respondida categoricamente de

modo afirmativo, apesar de o OP não ser suficiente, por si só, para cumprir esse desafio, que vai muito além de necessidades materiais básicas.

Principalmente os casos de Araraquara e Łódź (ainda que este último por consequência e não tanto por objetivo), de maneira menos intensa, tornaram evidente, a partir dos dados retirados dos documentos públicos e dos discursos dos entrevistados, que o OP tem potencial considerável na busca pela justiça territorial enquanto horizonte e conceito central de sua implementação. Mesmo com suas limitações e um elevado esforço da máquina pública para tal, o OP pode ter papel determinante em sistemas de planejamento e participação popular com resultados palpáveis em termos de política pública, sendo relevante para disputar o poder pelo espaço urbano e no combate às desigualdades socioespaciais também em contextos não metropolitanos, como essas cidades médias. Vallejo e Maringá, apesar de significativamente limitados (com destaque para o último), demonstram, a partir de avanços pontuais e relatos dos sujeitos, que o OP é também espaço de disputa, que tem potencial para ser melhorado, modificado e se transformar para um formato mais impactante ao longo do tempo, ainda que as suas edições mais recentes não apontem para tal.

Considerando o discutido até aqui, conclui-se que a segunda parte da hipótese desta tese foi confirmada: a de que há potencial para efetivação da justiça territorial (ou de seus princípios) em OPs de cidades médias, no Brasil e no exterior. Isso joga luz para dois elementos que precisam receber mais atenção de pesquisadores, gestores e ativistas em torno deste instrumento, sendo as cidades médias e a justiça territorial.

Este trabalho, por sua vez, é repleto de diversas limitações, que são também resultado da dimensão desta investigação. No que diz respeito à primeira parte da pesquisa, as principais dificuldades estiveram associadas com a coleta de dados, sua confiabilidade e coerência. As barreiras para uma coleta simplificada e unitária acerca de dados dos OPs implementados no Brasil, pela ausência de um banco de dados centralizado e robusto – sendo necessário a combinação de diferentes bases produzidas por pesquisadores, mas pouco aprofundadas nos dados, em geral -, tornou a tarefa de levantar o histórico e os dados sobre os diferentes municípios extenuante. Portanto, por mais que amostragem final obtida tenha sido considerada satisfatória, este número poderia ter sido substancialmente maior sob outras condições. Essa dificuldade generalizada se manifestou também na decisão de excluir da análise as pequenas cidades, o que acabou

modificando, já no curso da pesquisa, o desenho da hipótese. Apesar de frustrante, tal ato foi essencial para viabilizar todo o primeiro bloco.

Outra questão é como a diferença entre fontes – questionários, fontes acadêmicas, portais institucionais e noticiários – pode ter incluído erros, que puderam ser duplamente checados em poucas ocasiões em que há múltiplas fontes de dados disponíveis. Consequentemente, há inconsistências na profundidade e na confiança sobre os dados, com algumas observações havendo um preenchimento profundo do questionário ou número significativo de estudos, enquanto outras foram obtidas por fontes escassas.

Além das situações acima, descritas em detalhe no capítulo 5.1, algumas decisões tomadas podem ter influenciado a qualidade da análise e os resultados obtidos a partir do IQIT. Primeiro, a opção por cobrir, como recorte temporal, toda a história dos OPs no Brasil (1989 a 2024) fez com que houvesse distorções e simplificações em algumas das observações. No caso de OPs com diversas edições, raras foram as ocasiões em que os dados estavam disponíveis em sua totalidade. No caso de experiências mais antigas, a problemática da ausência de memória institucional se manifestou, com a coleta favorecendo casos mais recentes. Uma possibilidade seria realizar diferentes recortes no tempo, o que não foi feito ao longo da pesquisa, dada a ideia de se analisar o "acúmulo" do impacto territorial dos OPs. Outra questão é a utilização de algumas variáveis institucionais somente para a edição mais recente - como o modelo de tomada de decisão e a presença de inversão de prioridades – o que pode ter beneficiado ou afetado (mais possivelmente para este último) casos que passaram por muitas modificações ao longo do tempo, especialmente os da primeira onda (década de 1990) de adoção. Ademais, a própria ideia de se conceder peso 2 às dimensões "institucional" e "investimentos", apesar de fundamentada ao longo do trabalho, está aberta para contestações e pode ter beneficiado excessivamente alguns casos específicos. O mesmo pode ter ocorrido com observações em que a fonte de dados envolve poucos, mas intensos, anos, como uma ou duas edições.

Por fim, o leitor que explorou todo o texto pode ter percebido uma certa discrepância entre a metodologia e a análise: a ausência da regressão estatística com o conjunto de dados secundários levantados, algo que tomou parte importante da elaboração do capítulo 4. Apesar de muito relevante para o desenho original da pesquisa (o que justifica sua manutenção no texto final), percebeu-se que as análises espaciais e de estatística descritiva seriam suficientes para responder a primeira pergunta de pesquisa

e que o tempo associado a realizar os procedimentos estatísticos não geraria um resultado tão essencial para o estado atual da tese. No entanto, tais dados não serão descartados, e seu uso, associado a tal análise de inferência, será aplicado no futuro próximo em outro trabalho acadêmico, a ser submetido para avaliação por pares.

Limites também foram observados no segundo bloco da investigação. O primeiro, já delineado, envolveu situações inesperadas nos trabalhos de campo e dificuldade de acessar documentos dos governos locais aos quais os processos estavam vinculados de maneira pontual, como as listas de obras de alguns departamentos de Vallejo (o que dificultou a representação cartográfica dos projetos de pavimentação, por exemplo), um recorte temporal maior dos documentos fiscais de Łódź e o registro das intervenções e obras da primeira gestão de OP em Araraquara. Além, claro, da opacidade proporcionada pelo modelo de Maringá, o que impediu correlações entre demandas e obras (suprimindo aspectos da discussão para este caso), apesar da documentação ter sido toda disponibilizada pelo setor de *compliance*, com exceção dos dados de 2019. No que tange a análise espacial do caso polonês, a ausência de um dado de renda distribuído por equivalentes a setores censitários – o que foi possível obter para as cidades paulista, paranaense (apesar de não utilizado) e californiana – dificultou a comparação, mas foi algo contornado por dados fornecidos pela literatura científica e pelas entrevistas. Outra limitação, que se relaciona com o debate e a análise realizadas nos capítulos 5 e 6, diz respeito à pouca consideração dada ao longo do trabalho para dinâmicas político-partidárias e elementos da sociedade civil – como o associativismo e o papel dos movimentos socioterritoriais organizados – para avaliar o impacto territorial dos OPs, em ambas as abordagens (quantitativa e qualitativa). Por mais que tais aspectos tenham sido considerados, não compuseram o cerne da investigação, sobretudo, por conta dos enfoques outros que foram privilegiados e a grande atenção que tais temas já recebem da literatura especializada, em outras tantas publicações.

No que diz respeito a análise do segundo bloco em si, considera-se que o capítulo 6 atingiu seu objetivo, mas algumas dificuldades apareceram. A necessidade de recortar o debate para os cinco aspectos essenciais delineados fez com que alguns elementos fossem pouco explorados, como as diferenças na estrutura administrativa dos países, a relevância de como o OP foi introduzido em cada uma das quatro cidades, a influência dos vetores da urbanização brasileira e o papel dos técnicos ou políticos nos processos estudados. Ainda que todos tenham aparecido nas entrevistas e sido citados no texto, isso ocorreu sem

grande profundidade. O elemento da distribuição territorial poderia ter sido mais desenvolvido, com análises sobrepostas a mais dados, como mapas de exclusão (Melazzo *et al.*, 2022), por exemplo, ou com técnicas mais avançadas, como a *krigagem*. Também poderia haver maior profundidade na análise e exploração mais expressiva do debate em torno dos valores investidos por cada um dos OPs, o que não foi realizado nesta tese em razão de que requereria outro conjunto de procedimentos. Assim, apesar de estar dentre as dimensões abordadas, compreende-se que tal aspecto abre um leque significativamente amplo para se compreender não só os estudos de caso, mas a capacidade de impacto do instrumento como um todo, o que pode ser foco de outra investigação. Em adição, a análise documental se utilizou dos documentos básicos e esbarrou em operações que demandariam muito tempo em um contexto de avaliação de quatro casos, mas explorar os documentos fiscais de Maringá – e ver se haveria alguma conexão com o OC – e comparar o antes e o depois do OP em relação aos investimentos das respectivas prefeituras seria proveitoso para debater o seu impacto.

Com essas considerações sobre alguns limites da presente tese, são identificados, também, caminhos para investigações futuras e o potencial do que foi aqui realizado para os campos científicos dos estudos urbanos, das políticas públicas espaciais e das inovações democráticas participativas, todas com forte vínculo geográfico. O primeiro caminho, ou elemento, diz respeito ao conceito de impacto territorial (e sua relação com a justiça territorial) e as possibilidades do mesmo ser utilizado em outros trabalhos de estudos de caso, permitindo comparações tanto para experiências participativas de um mesmo país quanto entre entidades subnacionais de nações diferentes. A combinação de procedimentos qualiquantitativos também pode ser replicada – e melhor desenvolvida – por outros pesquisadores. Por fim, que o conceito de impacto territorial, proposto nesta tese, não tem sua aplicabilidade limitada à análise ou implementação do orçamento participativo, podendo ser utilizado para analisar e discutir outros instrumentos de planejamento e gestão urbanos participativos.

Outra perspectiva para expansão do realizado até aqui é a abertura do IQIT para que demais cientistas o utilizem, aprimorem e apliquem para suas respectivas realidades nacionais ou regionais. O desenho do índice favorece a replicação de maneira relativamente simples – apesar de demandar adaptações acerca da dimensão 'fiscal' – e, em países com informações mais bem sistematizadas sobre o OP (como Coreia do Sul, Peru, Polônia, Portugal etc.), podendo ser utilizado para fazer análises semelhantes as aqui

utilizadas e identificar tendências. Ademais, pode servir também como base para estudos estatísticos avançados no futuro, em diferentes realidades socioespaciais (ou no próprio Brasil, com os dados aqui desenvolvidos), com abordagens diferentes à presente tese.

Tratando dos próximos passos e das contribuições, considera-se que o contexto em que este trabalho foi desenvolvido é favorável para vislumbrar o futuro próximo, com um pé na aprendizagem do passado. Enquanto o OP estava entre seu auge e platô de sustentação nos anos 2000, Souza (2000; 2004; 2006; 2010a) apontava para como geógrafos e os estudiosos (e também defensores) da "reforma urbana" brasileira davam pouca atenção a este instrumento, advogando por uma agenda espacial e urbana da pesquisa em torno do tema. Tal autor se moveu para um caminho diferente, mas outros pesquisadores[315] seguiram interpretando o OP desta maneira, assim como o que vos fala. Porém, ainda é pouco, especialmente considerando a força e a robustez dos estudos urbanos críticos no Brasil, e os desdobramentos do OP no mundo. Portanto, dado o contexto decadente, mas com uma – ainda incipiente – retomada da adoção e da credibilidade, advoga-se pela necessidade de uma *novíssima agenda* em torno do OP, com este sendo interpretado como uma ferramenta de gestão urbana voltada ao combate de desigualdades socioespaciais e que está inserida nas disputas pela cidade.

A situação contemporânea do OP no Brasil pode ser considerada frágil. Não só pela quantidade de cidades que o têm implementado – que, como visto ao longo do trabalho, chegou a estar 50% abaixo do patamar de 2012 -, mas também pela qualidade e o formato dos desenhos que seguem em curso, em geral significativamente desidratados ou descaracterizados em comparação com as experiências das décadas de 1990 e 2000. Em adição, as eleições municipais de 2024 não foram favoráveis aos partidos que – tradicionalmente, mas não exclusivamente – implementam processos participativos de maior impacto. Em cidades com OPs relevantes como Araraquara/SP, Guarulhos/SP e São Leopoldo/RS, a gestão anterior foi vencida por um candidato do Partido Liberal (PL), legenda que, ao menos nacionalmente, representa a extrema direita, avessa à participação de cunho popular e contra hegemônico (Bezerra *et al.*, 2024).

Por consequência, a dinâmica político-partidária, pouco tratada diretamente ao longo da análise, precisa ser aqui pontuada. Compreende-se que o momento vivido pelo

[315] Os trabalhos de Marquetti, Campos e Pires (2008), Braga (2012), Carlos (2015), Silva (2017), Silva Santos (2017), Fedozzi, Ramos e Gonçalves (2020), Fedozzi, Furtado e Rangel (2021), Siqueira e Marzulo (2021) e Porto e Rena (2024) são exemplos de abordagens urbanas e/ou espaciais para o OP, ainda que sob escalas diferentes. Isso, para se ater somente à realidade brasileira.

OP no país, incluindo onde o programa segue ativo, se relaciona com projetos políticos específicos e que se relacionam com as disputas em torno do poder nas cidades. O desenho institucional dos OPs, variável de extrema importância para sua compreensão, é também resultado da vontade política, que responde a projetos e demandas de determinados agentes-atores. Logo, sua continuidade – seja em termos de implementação, seja em impacto – precisa ser compreendida também no campo político, algo inerente à produção do espaço urbano por via do OP.

Portanto, apesar da já citada influência que se mantém, o país não tem sido, já a alguns anos, modelo para a adoção do OP nas cidades. Com a mobilidade internacional consolidada há quase 15 anos, observar o que está sendo realizado no exterior e perceber as potencialidades das diferentes maneiras de desenhar e gerir o programa se torna uma necessidade, algo para o que este trabalho também buscou contribuir. É hora de rever o dito "retorno das caravelas" (Sintomer *et al.*, 2012) – termo ao qual este que vos escreve tem pouco apreço, por questões epistêmicas – e incorporar, de maneira sistemática, avanços observados internacionalmente. Dentre eles, podem ser citadas a inserção de ferramentas digitais sem descartar o modelo tradicional brasileiro, fomentando OPs híbridos; novos arranjos institucionais que permitam uma implementação mais segura e estável do instrumento; subir a escala dos programas para outras instâncias governamentais, especialmente aglomerações urbanas e metrópoles, além dos estados (o que já é feito em algumas unidades da federação, diga-se de passagem); dentre outras possibilidades. É algo a ser estudado e debatido, tanto na academia quanto no plano da execução ou proposição das políticas públicas, nas esferas do legislativo, ou do executivo.

Porém, é necessário também pôr em perspectiva que o momento atual, apesar de mais favorável politicamente – sob a ótica do governo federal – é repleto de desafios para os poderes locais, e que tendem a respingar na manutenção ou implementação de novos OPs. A já reforçada pressão fiscal sofrida pelos municípios – também por conta de sua negligência, proposital ou não, dos instrumentos do Estatuto da Cidade para a arrecadação -, que influenciam a capacidade de investimento, tende a dificultar a sustentabilidade de potenciais experiências que virão, mesmo as em que há elevada vontade política dos gestores envolvidos. Além disso, o governo civil-militar de Jair Bolsonaro (2019-2022) concedeu poderes sem precedência à câmara dos deputados que, neste processo, criou um arcabouço de emendas opacas e de cunho clientelista, com significativos impactos no território (Barbon; Santos, 2025) que tem criado uma gestão paralela em diversos

municípios pelo país, enfraquecendo o poder local instituído por via do executivo (Fedozzi, 2024). Logo, a democracia liberal representativa distorcida e falha do sistema brasileiro tem, nesse processo, restringido ainda mais as possibilidades de aplicação das democracias participativa e direta. Em 2025, está empenhado o valor de R$ 50,4 bilhões do orçamento para emendas parlamentares (León, 2025), contra R$ 15,1 bilhões apresentados na LOA de 2019 (CGU, 2025), um crescimento de 233% em valores nominais. Trata-se, portanto, de uma clara cooptação do orçamento de investimentos, que poderiam estar sendo direcionados aos municípios para financiar políticas públicas espaciais de caráter participativo, evidenciando a centralidade do orçamento nas disputas (e interesses) associados ao poder público.

Justamente a frase acima é o que fundamenta a reflexão final desta tese, que se conecta com os resultados e as proposições que deles virão, também papel da ciência geográfica de cunho crítico, com a qual o presente pesquisador se identifica. O caso de Araraquara, extensamente analisado, torna-se a base do argumento que segue. O OP desta cidade foi considerado o de maior impacto territorial, sendo avaliado como alto, com evidências de inversão de prioridades, uma distribuição espacial equilibrada de projetos, alta credibilidade popular e materialização de preceitos da justiça territorial. Mesmo assim, por motivos que vão além do escopo desta discussão, o PT foi derrotado nas eleições de 2024 para o PL. Um dos primeiros atos da nova gestão, aparentemente, foi descontinuar o OP[316]. Novamente, a instabilidade assola o programa de participação popular e gestão urbana dessa cidade média paulista.

Tal situação não é única no Brasil, assim como a instabilidade e a insegurança não são problemas do OP somente neste país, como o caso de Vallejo também demonstrou. Porém, é reflexo de uma realidade que precisa ser modificada. Os casos de Coreia do Sul (Cho; No; Park, 2020), Peru (Abbott; McKiernan; McNulty, 2023) e Polônia (Leśniewska-Napierała; Napierała, 2020)[317] – somente para citar três, que utilizam desenhos diferentes – evidenciam que a institucionalização do orçamento participativo como lei nacional é uma opção não só viável, mas que deve ser incentivada (Magalhães, 2023). A maioria dos OPs no Brasil, especialmente na atualidade, como discutido por Fedozzi, Furtado e Rangel

[316] Informação oral concedida por ex-membro da Coordenadoria de Participação Popular, em 12 de março de 2025.
[317] Como identificado ao longo da tese, tanto sujeitos entrevistados quanto a literatura acadêmica apontam para os limites e os interesses associados com a legislação do caso polonês. Naturalmente, a crítica é essencial a qualquer modelo, mas o enfoque aqui está nos resultados da institucionalização em si.

(2021), Bezerra (2022) e Wampler e Goldfrank (2022), já tem resultados medianos ou frágeis (como o caso de Maringá demonstrou), mesmo quando não há uma lei que poderia, supostamente, impedir sua flexibilidade ou intensidade. Como já abordado por Souza (2010a) e Maricato (2015), leis não são suficientes para trazer resultados, mas desenhar uma para que os OPs sejam novamente retomados em escala considerável e tenham algum grau de estabilidade, possivelmente por via de um sistema de incentivo (e não mandatório, a princípio)[318], tem mais potencial de causar impacto territorial nos espaços urbanos brasileiros do que alguns punhados de experiências efêmeras. O próprio primeiro autor aponta que "não é porque se vive em um país onde há leis que "pegam" e leis que "não pegam" que se vai subestimar a positividade da existência de boas leis" (idem, 2010a, p. 485). O objetivo seria, naturalmente, o de elaborar uma boa lei e de defendê-la em um contexto de poder legislativo conservador.

Portanto, argumenta-se aqui que o OP precisa ser ressignificado no contexto brasileiro como uma política pública espacial *institucionalizada* de gestão urbana participativa, com sua adoção recebendo especial incentivo para as cidades médias. Como visto ao longo do trabalho, o alcance dessas na rede urbana brasileira é muito significativa, e são tais nós intermediários que se conectam, ao mesmo tempo, com fluxos de metrópoles e pequenas cidades. Esta pesquisa demonstrou que cidades médias do país e do exterior tem capacidade de implementar OPs com alto impacto territorial como resultado, mas que, no contexto nacional, precisam de mais incentivo e estabilidade para florescer (especialmente no Norte e Nordeste).

Os dados coletados, as análises e as conclusões desta tese demonstram que os valores manuseados por via da ferramenta não são suficientes, *per se*, para modificar as relações de poder no espaço urbano e protagonizar o seu campo de disputas (como os valores *per capita* de Araraquara, considerado de alto impacto, demonstraram), mas o OP precisa ser compreendido como uma das diversas estratégias na busca por cidades com mais equidade. Urge a definição de uma lei nacional de aplicação do orçamento participativo, gradativa, flexível para desenhos institucionais, mas que obriga o formato decisório, na qual as cidades médias devem ser protagonistas. Não se busca aqui uma falácia à política pública como chavão, mas, sim, levantar o chamado para a necessidade

[318] "(...) uma das formas de aprimorar o planejamento em nível local seria estruturar um sistema de adesão, por meio do qual os municípios poderiam implementar instrumentos urbanísticos de qualidade e ações urbanas integradas para se adequaram à agenda urbana nacional." (Costa; Gomes; Adriano, 2017, p. 213-214).

de se pensar que a luta pela justiça territorial se dá, também, pelo planejamento e gestão urbanos institucionalizados.

Referências

ABBAGNANO, N. **Dicionário de Filosofia**. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. 1014 p.

ABBOTT, J.; MCKIERNAN, K.; MCNULTY, S. Technocracy for the People? The Impact of Government-Imposed Democratic Innovations on Governance and Citizen Well-Being. **Comparative Political Studies**, p. 1-34, 28 jun. 2023. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1177/00104140231178725. Acesso em: 14 dez. 2023.

ABREU, J. C. A.; PINHO, J. A. G. **Do analógico ao digital: democracia, internet e orçamento participativo**. 2013. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/21965. Acesso em: 06 mar. 2025.

ADAMCZYK, A. *et al*. Determinants of the success of participatory budgets in Poland. **International Journal Of Management And Economics**, v. 60, n. 3, p. 199-210, 16 maio 2024. Disponível em: http://dx.doi.org/10.2478/ijme-2024-0014. Acesso em: 10 abr. 2025.

Agência Gov. **Experiências municipais, estaduais e internacionais colaboram para modelo de orçamento participativo do Brasil**. 2023. Disponível em: https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202310/experiencias-municipais-estaduais-e-internacionais-colaboram-para-modelo-de-orcamento-participativo-do-brasil. Acesso em: 14 dez. 2023.

AHN, B. *et al*. How Context Matters: challenges of localizing participatory budgeting for climate change adaptation in Vienna. **Urban Planning**, v. 8, n. 1, p. 1-15, 2 jan. 2023. Disponível em: http://dx.doi.org/10.17645/up.v8i1.6067. Acesso em: 13 dez. 2023.

ALLEGRETTI, G. Os orçamentos participativos sabem escutar? In: LIMA, K. C. P.; PINI, F. R. O. (org.). **Orçamento Participativo**: Múltiplos olhares. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2014. p. 142-197.

ALLEGRETTI, G.; COPELLO, K. Winding around money issues. What's new in PB and which windows of opportunity are being opened. In: DIAS, N. (Org.). **Hope for democracy:** 30 years of Participatory Budgeting worldwide. Portugal: Oficina, 2018. p. 35-53.

ALLEGRETTI, G.; DIAS, N. Participação e Cidadania. In: SOUSA, L. *et al.* (Org.). **A reforma do poder local em debate.** Lisboa: ICS, 2015. Cap. 19. p. 185-191.

ALLEGRETTI, G.; HARTZ-KARP, J. Participatory budgeting: a methodological approach to address sustainability challenges. In: HARTZ-KARP, J.; MARINOVA, D. (Ed.). **Methods for Sustainability Research.** Cheltenham: Edward Elgar, 2017. Cap. 13.

ALLEGRETTI, G.; DIAS, N.; ANTUNES, S. Transformar o território promovendo a cidadania: Metodologia em evolução nos Orçamentos Participativos de Lisboa e Cascais. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, v. 14, n. 1, p.143-175, jun. 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6858>. Acesso em: 13 dez. 2023.

ALLEGRETTI, G.; TANG, A.; SECCHI, M. Escalas híbridas de engajamento social: como a integração de tecnologias pode ampliar os orçamentos participativos? In: BALBIM, R. (org.). **Geopolíticas das cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: IPEA, 2016. Cap. 9. p. 213-246. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28688. Acesso em: 06 mar. 2025.

ALMEIDA, M. R. **Modelo multicritério para classificação de demandas do orçamento participativo**: o caso da prefeitura de Campina Grande. 2012. 80 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia de Produção, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

ALVAREZ, I. Produção do espaço urbano em tempos de crise. In: CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PÁDUA, R. F. (org.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017. p. 63-78.

ALVES, G. Privação, justiça espacial e direito à cidade. In: CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PÁDUA, R. F. (org.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017. p. 167-178.

ALVES, M. L.; ALLEGRETTI, G. (In) stability, a key element to understand participatory budgeting: Discussing Portuguese cases. **Journal Of Public Deliberation**, Berkeley, v. 8, n. 2, p.1-19, 30 dez. 2012. Disponível em: < https://delibdemjournal.org/article/id/419/>. Acesso em: 14 dez. 2023.

AMENDOLA, G. **La ciudad postmoderna**. 2 ed. Madri: Celeste, 2000.

American Community Survey. **Income in the Past 12 Months (in 2023 Inflation-Adjusted Dollars)**. 2023. Disponível em: https://data.census.gov/table/ACSST1Y2023.S1901?q=income&g=040XX00US06. Acesso em: 25 maio 2025.

ANNUNZIATA, R.; ARENA, E.; FRANCHINO, U. B. **Efectos de la pandemia y respuestas locales en la implementación de los Presupuestos Participativos en Argentina**. [S.L.]: Asociación Argentina de Democracia Participativa, 2021. 10 p.

AQUINO, J. A. **R para cientistas sociais**. Ilhéus: Editora da UESC, 2014. 157 p.

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (org.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. 192 p.

ARENA, E. Participatory Budgeting in Argentina (2002-2018): advances and setbacks in the construction of a participatory agenda. In: DIAS, Nelson (org.). **Hope for democracy**: 30 years of participatory budgeting worldwide. Faro: Oficina, 2018. p. 123-133.

ARRETCHE, M. T. S. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 31, p. 1-27, dez. 1996.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: Uma análise do Orçamento Participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Porto: Edições Afrontamento. 2003. Cap. 11. p. 561-598.

AVRITZER, L. A participação social no Nordeste. In: AVRITZER, L. (coord.). **Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste**. Belo Horizonte: Projeto Democracia Participativo, 2007. Cap. 1. p. 09-44. Relatório da Pesquisa. Disponível em: https://www.institutodademocracia.org/_files/ugd/a46f9a_509a5a1506fd4694bfdee26ddaecabb8.pdf#page=9. Acesso em: 27 mar. 2025.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública,** Campinas, v. 14, n. 1, p.43-64, jun. 2008.

AVRITZER, L. Um balanço da participação democrática no Brasil (1990-2014). In: SANTOS, B. S.; MENDES, J. M. (Org.). **Demodiversidade:** Imaginar novas possibilidades democráticas. São Paulo: Autêntica, 2017. Cap. 13.

AVRITZER, L.; VAZ, A. N. The emergence of Participatory Budget and it's emergence in Brazil: Analysing the potential and limitations. In: DIAS, Nelson (Org.). **Hope for democracy:** 25 years of Participatory Budgeting worldwide. São Brás do Alportel: In-loco, 2013. p. 165-176. Disponível em: http://www.in-loco.pt/pt/edicoes-inloco/. Acesso em 27 mar. 2025.

AZEVEDO, D. A. Modelos de democracia e espaços políticos: o caso da democracia participativa. **Geografares**, Vitória, v. 1, n. 26, p. 126-146, set. 2018a. Disponível em: https://doi.org/10.7147/GEO26.21002. Acesso em: 28 nov. 2023.

AZEVEDO, D. A. Os limites da democracia participativa: Uma análise a partir dos conselhos municipais no Rio de Janeiro. **Geographia**, Niterói, v. 20, n. 43, p.54-70, set. 2018b. Disponível em: <http://periodicos.uff.br/geographia/article/view/27211/15842>. Acesso em: 15 dez. 2023.

AZEVEDO, D. Escala e escala política: como a geografia pode apontar a fragilidade na teoria da democracia participativa. **Espaço & Geografia**, Brasília, v. 23, n. 1, p. 151-184, jan. 2020.

AZEVEDO, R. R. *et al*. Political effects on the discontinuation of participatory budgeting in municipalities. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 349-372, jun. 2022.

AZEVEDO, S. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; PINHEIRO, V.; NOVAES, P. R. (org.). **O direito à cidade, os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Fórum Nacional da Reforma Urbana - FNRU; Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU; Observatório das Metrópoles, 2021. p. 56-65. Caderno de Formação: Programa de Formação de Ativistas e Agentes Sociais.

BAIOCCHI, G.; GANUZA, E. Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. **Politics & Society**, v. 42, n. 1, p. 29-50, 24 jan. 2014. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1177/0032329213512978. Acesso em: 25 nov. 2023.

BARBON, J.; SANTOS, N. Quase metade das emendas para as cidades mais pobres é gasta sem transparência. **Folha de São Paulo.** São Paulo, 10 fev. 2025. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2025/02/quase-metade-das-emendas-as-cidades-mais-pobres-e-gasta-sem-transparencia.shtml. Acesso em: 26 mar. 2025.

BARBOSA, G. H.; KERBAUY, M. T. M. Orçamento participativo e consciência política: as experiências das regiões sul e sudeste do brasil. **Conexão Política**, Teresina, v. 5, n. 1, p. 61-83, jun. 2016.

BARRETO, M. S. Eleitores da Polônia deram voto de confiança à democracia. **Revista Piauí.** São Paulo, 19 out. 2023. Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/eleitores-polonia-autocracia-democracia/. Acesso em: 12 dez. 2023.

BARROS, J. S. **Participação popular em Belém**: a experiência do congresso da cidade e do orçamento participativo e a sociabilidade política brasileira. 2012. 172 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BARROS, M. *et al*. Participatory budgeting data: Spain. In: DIAS, N. *et al*. **Participatory Budgeting World Atlas**: 2020-2021. Faro: Oficina, 2021. p. 250-253.

BARTOCCI, L. *et al*. The journey of participatory budgeting: a systematic literature review and future research directions. **International Review of Administrative Sciences**, v. 89, n. 3, p. 757-774, 17 fev. 2022. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1177/00208523221078938. Acesso em: 25 nov. 2023.

BÁTIZ, M. L. G.; ARANA, L. T. El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México. **Perfiles Latinoamericanos**, Ciudad de Mexico, v. 26, n. 52, p. 1-28, 11 jan. 2018. Disponível em: http://dx.doi.org/10.18504/pl2652-012-2018. Acesso em: 10 abr. 2025.

BEDNARSKA-OLEJNICZAK, D.; OLEJNICZAK, J. Participatory Budgeting in Poland: finance and marketing selected issues. **Munich Personal Repec Archive**, Munique, p. 54-67, 12 jul. 2018. Disponível em: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/87659/. Acesso em: 14 dez. 2023.

BELLET, C. S.; LLOP, J. M. T. Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. **Scripta Nova**, Barcelona, v. 8, n. 165, p. 741-798, 15 maio 2004. Disponível em: https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-165.htm. Acesso em 09 out. 2023.

BELLET, C. *et al*. Introducción. In: BELLET, C. *et al* (ed.). **Urbanización, producción y consumo en ciudades medias/intermedias**. Lleida: Universitat de Lleida, 2015. p. 7-19.

BENACH, N. Da desigualdade social para a justiça espacial. In: CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PÁDUA, R. F. (org.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017. p. 15-32.

BERDOULAY, V.; ENTRINKIN, J. N. Lugar e Sujeito: perspectivas teóricas. In: MARANDOLA JUNIOR, E.; HOLZER, W.; OLIVEIRA, L. (org.). **Qual o espaço do lugar?** São Paulo: Perspectiva, 2012. p. 93-115.

BEZERRA, C. P. Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil? Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 41., 2017, Caxambu. **Anais [...].** Caxambu: ANPOCS, 2017. p. 1-30.

BEZERRA, C. P. Why do political parties promote participatory governance? The Brazilian Workers' Party case. **Critical Policy Studies**, v. 16, n. 2, p. 181-203, 20 jan. 2022. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1080/19460171.2022.2027256. Acesso em: 13 dez. 2023.

BEZERRA, C. P.; JUNQUEIRA, M. O. Why has Participatory Budgeting Declined in Brazil? **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 1-33, jan. 2022. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1981-3821202200020001. Acesso em: 13 dez. 2023.

BEZERRA, C. P. *et al*. Entre a Desinstitucionalização e a Resiliência: participação institucional no governo Bolsonaro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 67, n. 4, p. 1-49, dez. 2024. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/dados.2024.67.4.339. Acesso em: 28 mar. 2025.

BITOUN, J.; MIRANDA, L.; MOURA, R. Cidades médias no Brasil: heterogeneidade, diversidade e inserção nos espaços rurais brasileiros. In: MATURANA, F. *et al.* (org.). **Sistemas urbanos Y ciudades médias em Iberoamérica.** Santiago: PUC Chile, 2017, p. 44 a 77.

BOBBIO, N. Democracia. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Editora UNB, 1998. p. 319-329.

BOFF, S. O. Reforma tributária e federalismo: considerações e perspectivas. **Direito em Debate**, Ijuí, v. 10, n. 15, p. 85-106, jun. 2001.

BOGO, R. S. **A evolução e distribuição territorial do orçamento participativo em Portugal**. 2020a. 334 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Departamento de Geociências, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/216542. Acesso em: 26 set. 2023.

BOGO, R. S. Plano Diretor Participativo, território e inundações em Rio do Sul/SC. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 22, n. 48, p. 555-578, maio 2020b. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/2236-9996.2020-4810. Acesso em: 13 dez. 2023.

BOGO, R. S. O orçamento participativo de Braga sob uma perspectiva territorial. **Revista da ANPEGE**, Dourados, v. 18, n. 36, p. 278-307, 23 out. 2022. Disponível em: https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/13970/8926. Acesso em: 22 mar. 2023.

BOGO, R. S. Relacionando espaço e instrumentos participativos: o impacto territorial como conceito de análise. In: ENCUENTRO DE GEOGRAFÍAS DE AMÉRICA LATINA, 18., 2021, Córdoba. **Memorias del XVIII Encuentro de Geografías de América Latina y VIII Congreso Nacional de Geografía de Universidades públicas de la República Argentina: construyendo saberes emancipatorios desde y para América Latina.** Córdoba: UNC, 2023. v. 4, p. 339-340. Disponível em: https://blogs.ffyh.unc.edu.ar/deptodegeografia/actas-xviii-egal/. Acesso em: 27 set. 2023.

BOGO, R. S.; CORRÊA, Renata Schramm. Periferização e desigualdade na (re)produção do espaço urbano: interpretações a partir do cinema. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 17., 2022, Curitiba. **Anais [...].** Curitiba: UFPR, 2023. p. 1-21.

BOGO, R. S.; FALANGA, R. The cost of participation: an analysis of the financial dimensions of participatory budgets in Portugal. **European Policy Analysis**, v. 10, n. 2, p. 279-299, 21 dez. 2023. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1002/epa2.1200. Acesso em: 27 jan. 2025.

BOGO, R. S.; SILVA, E. A. Políticas públicas urbanas no Brasil: uma retomada do orçamento participativo sob o olhar da justiça territorial. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2023, Belém. **Anais [...].** Belém: ANPUR, 2023. p. 1-13. Disponível em: https://anpur.org.br/anais-xxenanpur/sessoes-tematicas-sts/. Acesso em: 28 set. 2023.

BOLSTAD, P. **GIS Fundamentals**: a first text on geographic information systems. 6. ed. Livonia: XanEdu, 2019. 764 p.

BOOTH, W. C.; COLOMB, G. G.; WILLIAMS, J. M. **A Arte da Pesquisa.** 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. Tradução de Henrique A. Rego Monteiro.

BORBA, J.; DIAS FILHO, A. R. O Orçamento Participativo em Criciúma: compromisso governamental, desenho institucional e tradição associativa. In: BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. H. (org.). **Orçamento participativo**: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 2007. Cap. 5. p. 125-144.

BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. H. **Orçamento participativo**: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 2007. 224 p.

BOULDING, C.; WAMPLER, B. Voice, Votes, and Resources: evaluating the effect of participatory democracy on well-being. **World Development**, v. 38, n. 1, p. 125-135, jan. 2010. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.05.002. Acesso em: 14 dez. 2023.

BRAGA, J. R. **Campinas e os desafios da participação intersetorializada e territorializada**. 2012. 224 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

BRAHIMLLARI, E. **Multi-layered participatory budgeting**: the case of low-income neighborhoods in Paris. Milão: Nuove Geografie: Instrumenti di Lavoro, 2022. 163 p.

BRANDÃO, C. Cidades médias como provedores de bens e serviços públicos e coletivos e como construtores de cidadania e de direitos. In: SILVA, W. R.; SPOSITO, M. E. B. **Perspectivas da urbanização**: reestruturação urbana e das cidades. Rio de Janeiro: Consequência, 2017. Cap. 5. p. 99-118.

BRANDÃO, E. C. **Avanços, limites e desafios da participação popular no Orçamento Participativo: o estudo do caso do OP de Maringá/PR.** Tese (Doutorado) – Curso de Sociologia, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Estatuto da Cidade**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 12 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 12527, de 18 de novembro de 2011. **Lei de Acesso À Informação**. Brasília. Disponível em: https://www.gov.br/aeb/pt-br/acesso-a-informacao/lei-de-acesso-a-informacao. Acesso em: 14 dez. 2023.

BRASIL. GOV.BR. **Brasil Participativo**. Disponível em: https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/. Acesso em: 15 dez. 2023.

BRENNER, N. Reestruturação, reescalonamento e a questão urbana. **GeoUSP**: Espaço e tempo, São Paulo, n. 33, p. 198-220, dez. 2013a.

BRENNER, N. Theses on Urbanization. **Public Culture**, Durham, v. 25, n. 1, p. 85-114, jan. 2013b. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1215/08992363-1890477. Acesso em: 09 out. 2023.

BRETON, H. **Investigação narrativa em ciências sociais e humanas**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2023. 264 p.

BRUEGMANN, R. **Sprawl**: a compact history. Chicago: The University of Chicago Press, 2006. 301 p.

BUDZIAREK, M. Participatory Budgeting in Poland: new legal regulations and rules for implementation (on the example of the city of Lodz). **International Journal Of Open Governments**, Paris, v. 8, p. 149-158, dez. 2019.

CABANNES, Y. **Instrumentos de articulação entre planejamento territorial e orçamento participativo**: uma síntese baseada nas experiências de Ariccia (Itália); Belo Horizonte e Guarulhos (Brasil); Bella Vista (Argentina) e Córdoba (Espanha). Urb-Al: EuropeAid, 2007. 43 p.

CABANNES, Y. The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field. **Environment And Urbanization**, v. 27, n. 1, p. 257-284, 9 mar. 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0956247815572297. Acesso em: 28 nov. 2020.

CABANNES, Y. **Highlights on some Asian and Russian participatory budgeting pioneers**. Barcelona: IOPD, 2018.

CABANNES, Y. **Contributions of Participatory Budgeting to climate change adaptation and mitigation**: current local practices around the world & lessons from the field. Barcelona: IOPD, 2020. 84 p.

CABANNES, Y. Participatory budgeting: contributions to reversing social and spatial priorities. In: CRAWFORD, G.; ABDULAI, A. (ed.). **Research Handbook on Democracy and Development**. Edward Elgar Publishing, 2021. p. 442-461.

CABANNES, Y. "Smoke in the air?" An interview with Yves Cabannes on democratising democracy through participatory budgeting. Entrevista concedida a Roberto Falanga, José Duarte Ribeiro e João Moniz. **Análise social**, n. 254, p. 3-11, mar. 2025.

CABANNES, Y.; LIPIETZ, B. The democratic contribution of participatory budgeting. **International Development**, Londres, v. 168, n. 15, p. 1-33, maio 2015.

CABANNES, Y.; LIPIETZ, B. Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics. **Environment And Urbanization**, v. 30, n. 1, p. 67-84, 29 dez. 2017. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0956247817746279. Acesso em: 06 abr. 2020.

CANETTIERI, T. A cidade capitalista na produção dos excluídos e os excluídos na produção da cidade capitalista: o paradoxo da exclusão urbana. **Geoingá**: Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia, Maringá, v. 8, n. 1, p. 64-83, dez. 2016. Disponível em: https://doi.org/10.4025/geoinga.v8i1.49334. Acesso em: 27 mar. 2025.

CALDEIRA, T. P. R. **Cidade de Muros**: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000. 399 pp.

CALIFÓRNIA. California Open Data. Department Of Technology. **CA Geographic Boundaries**. 2024. Disponível em: https://data.ca.gov/dataset/ca-geographic-boundaries. Acesso em: 25 maio 2025.

CALIXTO, M. J. M. S.; REDÓN, S. M. (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus desdobramentos socioespaciais**: os novos vetores da produção do espaço em cidades médias brasileiras. Porto Alegre: Totalbooks, 2021. 225 p. Disponível em: http://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/4510. Acesso em: 11 nov. 2021.

CALLAGHAN, K. A.; HORNE, R. The Dynamics of Local Participation. **American Behavioral Scientist**, 67, n. 4, p. 476-491, 20 abr. 2022. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1177/00027642221086950. Acesso em: 15 dez. 2023.

CAMPOS, G. A. Orçamento Participativo de São Paulo: Limiar da participação e redistribuição na megalópole. In: MARQUETTI, A.; CAMPOS, G. A.; PIRES, R. (Org.). **Democracia participativa e redistribuição:** Análise de experiências de Orçamento Participativo. São Paulo: Xamã, 2008. p. 77-112.

CARAVACA, I. **El gran reto de la desigualdad**: impactos socioespaciales. Sevilla: Observatorio de Desigualdad en Andalucia, 2022. 246 p.

CARDOSO, F. S. Governança como ideologia e ajuste político-institucional e urbano do Banco Mundial. **Geousp**: Espaço e tempo, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 1-26, dez. 2022. Disponível em: https:// www.revistas.usp.br/geousp/article/view/180853. Acesso em: 07 dez. 2023.

CARDOSO, I. C. C. O Orçamento Participativo do Rio de Janeiro e as Políticas de Planejamento Urbano Estratégico. **Revista em Pauta**, v. 6, n. 24, p. 113-138, dez. 2009.

CARLOS, A. F. A. **A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2011. 157 p.

CARLOS, A. F. A. A privação do mundo e o "direito à cidade" em Henri Lefebvre. In: CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PÁDUA, R. F. (org.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017. p. 33-62.

CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PÁDUA, R. F. (org.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017. 192 p.

CARLOS, E. **Controle social e política redistributiva no orçamento participativo**. Vitória: EDUFES, 2015. 220 p.

CARRIÇO, J. M. O Plano de Saneamento de Saturnino de Brito para Santos: construção e crise da cidade moderna. **Risco:** Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n. 22, p. 30-46, 19 dez. 2016. Disponível em: http://dx.doi.org/10.11606/issn.1984-4506.v0i22p30-46. Acesso em: 10 dez. 2023.

CARVALHO, C. M.; ARAÚJO, G. J. F. Políticas públicas e cidadania: análise sobre a experiência do orçamento participativo de Araraquara. **Húmus**, São Luís, v. 1, n. 1, p. 21-39, abr. 2011.

CARVALHO, M. C. A. A.; FELGUEIRAS, D. **Orçamento Participativo no ABC**: Mauá - Ribeirão Pires - Santo André. São Paulo: Instituto Pólis, 2000. 80 p. (Publicações Pólis, 34).

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

CASTREE, N.; GREGORY, D. (ed.). **David Harvey**: a critical reader. Malden: Blackwell Publishing, 2006. 323 p.

CASTRO, I. E. Solidariedade territorial e representação: novas questões para o pacto federativo nacional. **Território**, v. 2, n. 1, p. 33-43, dez. 1997.

CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R L. **Geografia: Conceitos e Temas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

CATAIA, M. Federalismo Brasileiro: as relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias (União/municípios). In: ENCUENTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA, 13., 2011, San Juan. **Revista Geográfica de América Central: Número Especial EGAL.** San Juan: Universidad Nacional, Costa Rica, 2011. p. 1-16.

CATANEO, F. B. **O desenho institucional do Orçamento Legislativo Participativo de Florianópolis**: um estudo de caso sobre uma inovação democrática local. 2021. 89 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sociologia e Ciência Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021.

CATELAN, M. J. Vida a crédito nas cidades médias/intermediárias brasileiras: efeitos do programa habitacional minha casa, minha vida. In: BELLET, C. *et al* (ed.). **Urbanización, producción y consumo en ciudades medias/intermedias**. Lleida: Universitat de Lleida, 2015. Cap. 9. p. 441-470.

CEBRIÁN, F.; GARCÍA, C. Procesos de urbanización reciente en ciudades medias: visiones comparadas. In: BELLET, C. *et al* (ed.). **Urbanización, producción y consumo en ciudades medias/intermedias**. Lleida: Universitat de Lleida, 2015. Parte 2 Cap. 7. p. 397-416.

CEGIELSKA, K. *et al*. Land use and land cover changes in post-socialist countries: some observations from Hungary and Poland. **Land Use Policy**, v. 78, p. 1-18, nov. 2018. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.06.017. Acesso em: 11 abr. 2025.

CHALMERS, A. F. **O que é ciência afinal?** Brasília: Editora Brasiliense, 1993. 196 p.

CHANG, H. **Chutando a Escada:** A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora Unesp, 2003. 266 p.

CHANG, K. **Introduction to Geographic Information Systems**. 9. ed. New York: McGraw-Hill Education, 2019. 444 p.

CHATEL, C.; SPOSITO, M. E. B. Forma e dispersão urbanas no Brasil: fatos e hipóteses - primeiros resultados do banco de dados Brasilpolis. **Cidades**, Presidente Prudente, v. 12, n. 21, p. 108-152, dez. 2015.

CHATEL, C. *et al*. Representação Cartográfica da fragmentação socioespacial. In: GÓES, E. M.; MELAZZO, E. S. (org.). **Metodologia de Pesquisa em Estudos Urbanos**. Rio de Janeiro: Consequência, 2022. Cap. 9. p. 325-383.

CHO, B. S.; NO, W.; PARK, Y. Diffusing participatory budgeting knowledge: lessons from korean-language research. **Asia Pacific Journal Of Public Administration**, v. 42, n. 3, p. 188-206, 2 jul. 2020. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1080/23276665.2020.1789481. Acesso em: 10 abr. 2025.

City of Vallejo (Prefeitura de Vallejo). **Participatory Budgeting**. 2023. Disponível em: https://www.cityofvallejo.net/cms/one.aspx?pageId=17560973. Acesso em: 11 abr. 2025.

City of Vallejo. **Budget**. 2025. Finance Department. Disponível em: https://www.vallejo.gov/our_city/departments_divisions/finance_department/budget. Acesso em: 11 abr. 2025.

CKAGNAZAROFF, I. B.; NEBOT, C. P. Uma proposta de avaliação de arranjos de Orçamento Participativo a partir do cidadão. **Revista Aval**, Fortaleza, v. 7, n. 21, p. 11-41, jun. 2021.

COLAÇO, R. L. **Limites e possibilidades do Orçamento Participativo de Florianópolis (1993/96) para romper com formas tradicionais de gestão e impulsionar a formação de esferas públicas democráticas**. 1999. 265 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

Condado de Santa Clara. Office of the Assessor. **Understanding Proposition 13**. Disponível em: https://www.sccassessor.org/faq/understanding-proposition-13. Acesso em: 25 mar. 2025.

CONTE, M. I.; WÖHLKE, R.; BORBA, J. Orçamento participativo, associativismo e religiosidade: o caso de Guaraciaba. In: BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. H. (org.). **Orçamento Participativo**: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 2007. p. 85-110.

Controladoria Geral da União (CGU). **Emendas Parlamentares**. 2025. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/emendas?. Acesso em: 26 mar. 2025.

CORDOVIL, F. C. S.; RODRIGUES, A. L. Da tecnocracia à participação popular: a institucionalização e os novos rumos do planejamento urbano em Maringá, Paraná, Brasil. **Scripta Nova**: Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Barcelona, v. 40, n. 331, p. 1-18, ago. 2010.

CORIOLANO, G. P.; OLIVEIRA, A. F.; NOBRE, E. A. C. Cidades novas. **Revista da ANPEGE**, Dourados, v. 18, n. 36, p. 792-816, 23 out. 2022. Disponível em: http://dx.doi.org/10.5418/ra2022.v18i36.16398. Acesso em: 04 dez. 2023.

CORRÊA, R. L. **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 336 p.

CORRÊA, R. L. Redes geográficas: reflexões sobre um tema persistente. **Cidades**, Presidente Prudente, v. 9, n. 16, p. 199-218, dez. 2012. Disponível em: https://periodicos.uffs.edu.br/index.php/cidades/article/view/12033. Acesso em: 09 out. 2023.

CORRÊA, R. L. Cidades médias e rede urbana. In: SILVA, W. R.; SPOSITO, M. E. B. (org.). **Perspectivas da urbanização**: reestruturação urbana e das cidades. Rio de Janeiro: Consequência, 2017. Cap. 1. p. 29-38.

CORRÊA, R. L. Notas sobre a diferenciação espacial. **GeoUSP**: Espaço e Tempo, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 1-9, abr. 2022.

COSTA, D. M. D. Vinte Anos de Orçamento Participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56, p. 8-28, set. 2010.

COSTA, M. A.; GOMES, A. M. I. S.; ADRIANO, H. S. R. Política nacional de desenvolvimento urbano: ambivalências, tensões e contradições. In: STEINBERGER, M. (org.). **Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2017. Parte II Cap. 4. p. 201-226.

COSTA, M. B. **Avanços e resistências no processo de implantação do orçamento participativo em Campina Grande (PB)**. 2002. 169 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 2002.

D'OTTAVIANO, C. Brazilian housing movements and the right to the city. **Environment And Planning C**: Politics and Space, v. 43, n. 2, p. 266-282, 14 abr. 2024. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1177/23996544241246945. Acesso em: 28 mar. 2025.

DAMASCENO, B. C.; GOULART, J. O. Política habitacional em cidades médias paulistas: entre o social e o mercado. **Risco**: Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo, São Paulo, v. 21, p. 1-17, dez. 2023. Disponível em: https://doi.org/10.11606/1984-4506.risco.2023.185502. Acesso em: 04 dez. 2023.

DERLUKIEWICZ, N.; BROL, M. Implementation of Participatory Budgets: experience from Poland. **European Research Studies Journal**, v. 27, n. 1, p. 352-364, jan. 2024.

Desafios da Gestão Municipal (DGM). **Ranking dos Índices dos Desafios da Gestão Municipal**: Segurança. 2024. Disponível em: https://desafiosdosmunicipios.com.br/ranking_seguranca_e_avancos.php. Acesso em: 22 mar. 2025.

DHAKAL, S. **Adopted Council Districts Redistricting 2021/2022**. 2025. Vallejo Open Data Hub. Disponível em: https://vallejo-open-data-covit.hub.arcgis.com/datasets/bddfb64c1e1e44e3b8c9de2d6c001f0a/about. Acesso em: 25 maio 2025.

DIAS, L. C. Redes: Emergência e Organização. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R L. **Geografia:** Conceitos e Temas. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 141-162.

DIAS, L. C. Rede Geográfica. **Geographia**, Niterói, v. 22, n. 49, p. 1-6, jul. 2020. Disponível em: https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/47614/27377. Acesso em 09 Out. 2023.

DIAS, M. R. 'Direita está mais articulada para fazer base social'. Isadora Rupp. **Nexo Jornal**, São Paulo, 07 de outubro de 2024. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2024/10/07/eleicoes-2024-analise-direita. Acesso em 18 Fev. 2025.

DIAS, N. (Org.). **Hope for democracy**: 25 years of Participatory Budgeting worldwide. São Brás de Alportel: Associação In-Loco, 2013. 491 p. Disponível em: <http://www.in-loco.pt/pt/edicoes-inloco>. Acesso em: 25 nov. 2023.

DIAS, N. (Org.). **Hope for democracy:** 30 years of Participatory Budgeting worldwide. Faro: Oficina, 2018. 635 p. Disponível em: <https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html>. Acesso em: 25 nov. 2023.

DIAS, N.; ENRÍQUEZ, S.; JÚLIO, S. (org.). **Participatory Budgeting World Atlas**. Faro: Oficina, 2019. 191 p. Disponível em: https://www.oficina.org.pt/participatory-budgeting-world-atlas-2019.html. Acesso em: 25 nov. 2023.

DIAS, N. *et al*. Participatory Budgeting in Portugal: standing between a hesitant political will and the impacts on public policies. In: DIAS, N. (org.). **Hope for Democracy**: 30 years of Participatory Budgeting worldwide. Faro: Oficina, 2018. p. 257-274.

DIAS, N. *et al.* (org.). **Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021**. Cascais: Epopeia Books, 2021. 267 p. Disponível em: https://www.oficina.org.pt/atlas2020.html. Acesso em: 25 nov. 2023.

DOBIS, E. A. *et al*. Hierarchy and spatial contagion: population in American cities between 1990 and 2010. **Journal Of Economic Geography**, [S.L.], n. 20, p. 397-418, 14 jun. 2020. Disponível em: 10.1093/jeg/lbz012. Acesso em: 09 out. 2023.

DUHAU, E.; GIGLIA, A. **Metrópoli, espacio público y consumo**. Ciudad del México: Fondo de Cultura Económica, 2016.

ECHEVERRI-PINEDA, C.; MORALES, D. B. Presupuesto participativo en Medellín: un balance bibliográfico 2007-2019. In: BROUCHOUD, M. F. R.; VARGAS, M. H. F. (ed.). **El Presupuesto Participativo**: orígenes, transformaciones y límites a partir de diversas experiencias locales. Medellín: EAFIT, 2021. p. 32-50.

EPTING, S. Participatory Budgeting for Environmental Justice. **Ethics, Policy & Environment**, v. 23, p. 22-36, 2 jan. 2020. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1080/21550085.2020.1746003. Acesso em: 11 abr. 2025.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

ESTIVILL-CASTRO, V. Why so many clustering algorithms. **ACM SIGKDD Explorations Newsletter**, v. 4, n. 1, p. 65-75, jun. 2002. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1145/568574.568575. Acesso em: 19 fev. 2025.

EUROSTAT. **Gross domestic product (GDP) at current market prices by metropolitan region**. 2024. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/met_10r_3gdp/default/table?lang=en. Acesso em: 10 jul. 2025.

FALANGA, R. Participatory design: participatory urban management. In: LEAL FILHO, W. *et al* (ed.). **Sustainable Cities and Communities**. Springer, 2020. (Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals).

FALANGA, R. Scaling participatory budgets. Pitfalls and potentialities from multiple scales in Portugal. **Local Development & Society**, p. 1-17, 21 fev. 2023. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1080/26883597.2023.2181704. Acesso em: 04 dez. 2023.

FALANGA, R.; LÜCHMANN, L. H. H. Participatory budgets in Brazil and Portugal: comparing patterns of dissemination. **Policy Studies**, v. 41, n. 6, p. 603-622, 14 fev. 2019. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1080/01442872.2019.1577373. Acesso em: 03 dez. 2023.

FALANGA, R.; VERHEIJ, J.; BINA, O. Green(er) Cities and Their Citizens: insights from the participatory budget of Lisbon. **Sustainability**, v. 13, n. 15, p. 8243-8259, 23 jul. 2021. Disponível em: http://dx.doi.org/10.3390/su13158243. Acesso em: 13 dez. 2023.

FALANGA, R. *et al*. Participatory budgets in Canoas (Brazil) and Cascais (Portugal): a comparative analysis of the drivers of success. **Journal Of Civil Society**, v. 16, n. 3, p. 273-293, 2 jul. 2020. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17448689.2020.1788246. Acesso em: 26 mar. 2025.

FARIA, C. E.; KARAM, R.; SANTOS, A. Agentes-atores na produção de Políticas Públicas Espaciais. In: STEINBERGER, M. (org.). **Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2017. Cap. 3. p. 93-125.

Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN). **IFGF 2023 Índice FIRJAN de Gestão Fiscal**: panorama da situação fiscal dos municípios e seus principais desafios. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2023. 14 p. (Estudos e Pesquisas).

Federal Reserve Bank of St. Louis (FRED). **Gross Domestic Product by County and Metropolitan Area**. 2023. Disponível em: https://fred.stlouisfed.org/release?rid=397. Acesso em: 10 jul. 2025.

FEDOZZI, L. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 3. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2002. 248 p.

FEDOZZI, L. **A disputa dos recursos públicos**. 2024. Disponível em: https://aterraeredonda.com.br/a-disputa-dos-recursos-publicos/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=novas_publicacoes&utm_term=2024-10-27. Acesso em: 07 abr. 2024.

FEDOZZI, L.; FURTADO, A.; RANGEL, R. Participatory Budgeting in Brazil: Elements for a brief evaluation. In: DIAS, N. (org.). **Hope for Democracy**: 30 years of participatory budgeting worldwide. Faro: Oficina, 2018. p. 105-122.

FEDOZZI, L.; RAMOS, M. P.; GONÇALVES, F. G. Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. **Revista de Sociologia**

e Política, Curitiba, v. 28, n. 73, p. 1-20, jan. 2020. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1678-987320287305. Acesso em: 14 dez. 2023.

FEDOZZI, L.; FURTADO, A.; RANGEL, R. Ascensión y crisis de los presupuestos participativos en Brasil. In: BROUCHOUD, M. F. R.; VARGAS, M. H. F. (ed.). **El presupuesto participativo**: orígenes, transformaciones y límites a partir de diversas experiencias locales. Medellín: EAFIT, 2021. p. 158-180.

FEIJÓ, R. G. **Democracia:** Linhagens e configurações de um conceito impuro. Porto: Afrontamento, 2017.

FERNANDES, B. M. Sobre a tipologia de territórios. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (org.). **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 197-216.

FERREIRA, Á. **A cidade que queremos**: produção do espaço e democracia. Rio de Janeiro: Consequência, 2021. 282 p.

FERREIRA, C. H. C. Instâncias participativas em Política Urbana: apontamentos sobre critério de avaliação, aperfeiçoamento e eficácia. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 20., 2023, Belém. **Anais [...].** Belo Horizonte: ANPUR, 2023. p. 1-19. Disponível em: https://anpur.org.br/anais-xxenanpur/sessoes-tematicas-sts/. Acesso em: 07 dez. 2023.

FERREIRA, M. **História da República no Brasil**. 2018. Rádio Senado. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2018/09/19/republica-velha-e-marco-inicial-do-periodo-republicano-no-brasil. Acesso em: 08 nov. 2023.

FERREIRA, R. P. M. **Efeitos da experiência de orçamento participativo no Brasil**. 2022. 69 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

FISCHER, F. **Reframing public policy**: discursive politics and deliberative practices. Nova Iorque: Oxford University Press, 2003.

FIX, M.; ARANTES, P. F. On urban studies in Brazil: the favela, uneven urbanisation and beyond. **Urban Studies**, v. 59, n. 5, p. 893-916, 23 mar. 2021. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1177/0042098021993360. Acesso em: 07 dez. 2023.

FLYVBJERG, B. Five Misunderstandings About Case-Study Research. **Qualitative Inquiry**, v. 12, n. 2, p. 219-245, abr. 2006.

FORMIGA, N.; SCHROEDER, R. V. Las nuevas actividades vinculadas al consumo en la ciudad media y la función de intermediación: el caso de bahía blanca. In: BELLET, C. *et al* (ed.). **Urbanización, producción y consumo en ciudades medias/intermedias**. Lleida: Universitat de Lleida, 2015. Cap. 7. p. 157-188.

FOUILLET, C. Through a new spirit of participatory budgeting in France: Paris (2014-2020). In: DIAS, N. (org.). **Hope for Democracy**: 30 years of participatory budgeting worldwide. Faro: Oficina, 2018. p. 385-401.

FRANCÉS, F.; CARRATALÁ, L.; GANUZA, E. 20 years of Participatory Budgeting in Spain. In: DIAS, N. (org.). **Hope for Democracy**: 30 years of participatory budgeting worldwide. Faro: Oficina, 2018. p. 275-287.

FREITAS-FIRKOWSKI, O. L. C. de *et al* (org.). **Estudos urbanos comparados**: oportunidades e desafios de investigação na américa latina. San Miguel de Tucumán: Universidade Nacional de Tucumán, 2016. 248 p.

FREITAS-FIRKOWSKI, O. L. C. A contribuição do IBGE para as leituras do território nacional na perspectiva da metropolização do espaço. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 64, n. 1, p. 93-108, jun. 2019. Disponível em: https://doi.org/10.21579/issn.2526-0375_2019_n1_93-108. Acesso em: 07 dez. 2023.

FREY, K. Políticas públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158. Acesso em: 07 dez. 2023.

FUNDAÇÃO TIDE SETÚBAL; REDE NOSSA SÃO PAULO. **50 metas de referência para uma cidade mais justa até 2030**. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2020. 36 p.

FUNG, A. Putting the Public Back into Governance: the challenges of citizen participation and its future. **Public Administration Review**, v. 75, n. 4, p. 513-522, 25 fev. 2015. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1111/puar.12361. Acesso em: 26 nov. 2023.

GAGLIONI, C. A reeleição da extrema direita na Polônia. E a atuação do governo. **Nexo Jornal.** São Paulo, 13 jul. 2020. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/07/13/A-reelei%C3%A7%C3%A3o-da-extrema-direita-na-Pol%C3%B4nia.-E-a-atua%C3%A7%C3%A3o-do-governo. Acesso em: 12 dez. 2023.

GALEANO, E. **As veias abertas da América Latina**. Porto Alegre: L&PM Editores, 2010. 392 p.

GARCÍA, G. A.; BALSAS, J. M. M.; DOMÍNGUEZ, C. M. Q. Conciencia fiscal y presupuestos participativos: un estudio exploratorio. **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, v. 177, p. 69-88, 2022. Disponível em: http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.177.69. Acesso em: 14 dez. 2023.

GEIGER, P. P. O urbano e a estética. **Cidades**, Presidente Prudente, v. 2, n. 3, p. 63-87, dez. 2005. Disponível em: https://periodicos.uffs.edu.br/index.php/cidades/article/view/12818/8418. Acesso em: 30 set. 2023.

GEOBEY, S.; CAMPBELL, S.; KEARNEY, N. Testing participatory budgeting voting design: two cases from the city of Kitchener. **Local Development & Society**, v. 5, n. 3, p. 494-513, 23 jun. 2023. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1080/26883597.2023.2227359. Acesso em: 06 mar. 2025.

GERVAIS-LAMBONY, P. A justiça espacial, experiências e pistas de pesquisa. In: CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PÁDUA, R. F. (org.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Consequência, 2017. p. 117-132.

GHERGHINA, S.; TAP, P.; SOARE, S. Participatory budgeting and the perception of collective empowerment: institutional design and limited political interference. **Acta Politica**, v. 58, n. 3, p. 573-590, 2 dez. 2022. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1057/s41269-022-00273-4. Acesso em: 15 dez. 2023.

GILMAN, H.; WAMPLER, B. The Difference in Design: participatory budgeting in Brazil and the United States. **Journal Of Public Deliberation**, v. 15, n. 1, p. 1-30, 23 abr. 2019. Disponível em: https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol15/iss1/art7. Acesso em: 14 dez. 2023.

GIS SUPPORT. **Granice administracyjne**. 2024. Disponível em: https://gis-support.pl/baza-wiedzy-2/dane-do-pobrania/granice-administracyjne/. Acesso em: 25 maio 2025.

GÓES, E. M.; MELAZZO, E. S. (org.). **Metodologia de Pesquisa em Estudos Urbanos**: procedimentos, instrumentos e operacionalização. Rio de Janeiro: Consequência, 2022. 451 p.

GÓES, E. M. *et al*. Entrevistas com citadinos: perspectivas para a análise das práticas espaciais sob a lógica fragmentária. In: GÓES, E. M.; MELAZZO, E. S. (org.). **Metodologia de Pesquisa em Estudos Urbanos**. Rio de Janeiro: Consequência, 2022. Cap. 2. p. 71-122.

GOLDFRANK, B. Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 26, n. 2, p. 03-28, dez. 2006. Disponível em: http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200001. Acesso em: 15 dez. 2023.

GOLDFRANK, B. The World Bank and the globalization of participatory budgeting. **Journal Of Public Deliberation**, v. 8, n. 2, p. 1-18, 30 dez. 2012. Disponível em: http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art7. Acesso em: 10 dez. 2023.

GOLDFRANK, B. La difusión y el diseño de los presupuestos participativos en Brasil y los Estados Unidos. **Revista de Ciencia Política y Gobierno**, Lima, v. 11, n. 6, p. 59-80, maio 2020. Disponível em: https://doi.org/108800/rcpg.201901.003. Acesso em: 14 dez. 2023.

GOLDFRANK, B.; LANDES, K. Participatory Budgeting in Canada and the United States. In: DIAS, N. (org.). **Hope for democracy**: 30 years of participatory budgeting worldwide. Faro: Oficina, 2018. p. 161-176.

GOMES, A. M. I. S.; SILVA, P. P. A. Participação política e construção da cidadania em políticas públicas espaciais. In: STEINBERGER, M. (org.). **Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2017. Cap. 2. p. 61-91.

GOMES, P. C. C. **Quadros Geográficos:** Uma forma de ver, uma forma de pensar. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2017.

GONÇALVES, S. The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil. **World Development**, v. 53, p. 94-110, jan. 2014. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.009. Acesso em: 14 dez. 2023.

GONZAGA, B. F. **Participação cidadã no processo orçamentário municipal**: um estudo sobre o orçamento legislativo participativo de Florianópolis. 2022. 155 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2022.

GOTTMAN, J. **A evolução do conceito de território.** Campinas, *Boletim Campineiro de Geografia*, vol. 2, n. 3, 2012.

GOULART, J. O. O debate sobre a participação no planejamento urbano no Brasil contemporâneo. **Oculum Ensaios**, v. 17, p. 1-17, 15 jun. 2020. Disponível em: http://dx.doi.org/10.24220/2318-0919v17e2020a4488. Acesso em: 07 dez. 2023.

GOZZI, G. Estado Contemporâneo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Editora UNB, 1998. p. 401-409.

GREGORY, D. Introduction: troubling geographies. In: CASTREE, N.; GREGORY, D. (ed.). **David Harvey**: a critical reader. Malden: Blackwell Publishing, 2006. Cap. 1. p. 1-25.

GUEDES, A. B. R. **Orçamento Participativo em Fortaleza do legal ao real**. 2022. 86 f. Monografia (Especialização) - Curso de Gestão de Políticas Públicas, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022.

GUERRA, J. O.; TACCONI NETO, E. A. A participação social no contexto atual: breves considerações sobre o orçamento participativo na cidade do Natal-RN. **Empírica Br**: Revista Brasileira de Gestão, Negócios e Tecnologia da Informação, v. 1, p. 30-55, dez. 2018.

GUGLIANO, A. A. Café e chimarrão: comparando experiências de orçamentos participativos de São Paulo e do Rio Grande do Sul. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 89-110, abr. 2016.

GUGLIANO, A. A. Globalização contra-hegemônica e instituições participativas: características das cidades com orçamentos participativos no Rio Grande do Sul. **Ciências Sociais Unisinos**, Porto Alegre, v. 53, n. 2, p. 309-316, 27 out. 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.4013/csu.2017.53.2.15. Acesso em: 14 dez. 2023.

GUGLIANO, A. A. et al. Processos participativos e estratégias de redistribuição: resgatando o Orçamento Participativo em Pelotas, RS (1984-1985). In: MARQUETTI, A.; CAMPOS, G.

A.; PIRES, R. (Org.). **Democracia participativa e redistribuição:** Análise de experiências de Orçamento Participativo. São Paulo: Xamã, 2008. p. 141-159.

HAESBAERT, R. **Territórios Alternativos**. São Paulo: Contexto, 2002.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do "fim dos territórios" a multiterritorialidade. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016. 396 p.

HAN, B. **The burnout society**. Stanford: Stanford University Press, 2015. 60 p.

HAN, B. **What is power?** Cambridge: Polity Press, 2019. 130 p.

HARTZ-KARP, J.; PETROVA, S. Data of the Country: Australia. In: DIAS, N.; ENRÍQUEZ, S.; JÚLIO, S. (org.). **Participatory Budgeting World Atlas**. Faro: Oficina, 2019. p. 190-191. Disponível em: https://www.oficina.org.pt/participatory-budgeting-world-atlas-2019.html. Acesso em: 07 abr. 2020.

HARVEY, D. **Social Justice and the City**. Athens: University Of Georgia Press, 1973. 356 p.

HARVEY, D. The social construction of space and time: a relational theory. **Geographical Review Of Japan**, Tóquio, v. 67, n. 2, p. 126-135, dez. 1994.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates**, v. 1, n. 39, p. 49-65, dez. 1996.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. 251 p.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 17. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2008. 349 p.

HARVEY, D. **O Enigma do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2011. 235 p.

HARVEY, D. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013. 592 p.

HELD, D. **Models of democracy.** Cambridge: Polity Press, 2006. 338 p.

HEMERLY, G.; ROUBICEK, M.; FRONER, M. Um guia para entender a reforma tributária visualmente. **Nexo Jornal.** São Paulo, 28 nov. 2023. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/grafico/2023/11/09/Um-guia-para-entender-a-reforma-tribut%C3%A1ria-visualmente. Acesso em: 11 dez. 2023.

HOLM, A.; MARCINCZAK, S.; OGRODOWCZYK, A. New-Build Gentrification in the Post-Socialist City: Lodz and Leipzig two decades after socialism. **Geografie**, v. 2, n. 120, p. 167-187, dez. 2015.

HOLSTON, J. **The Modernist City**: an anthropological critique of Brasília. Chicago: The University of Chicago Press, 1989. 383 p.

HOLSTON, J. **Cidadania insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. 488 p.

HONG, S.; CHO, B. S. Citizen participation and the redistribution of public goods. **Public Administration**, v. 96, n. 3, p. 481-496, 29 jun. 2018. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1111/padm.12521. Acesso em: 13 dez. 2023.

HUNTINGTON, S. P. Democracy's Third Wave. **Journal Of Democracy**, Baltimore, v. 2, n. 2, p. 12-34, set. 1991. Disponível em: https://www.ned.org/docs/Samuel-P-Huntington-Democracy-Third-Wave.pdf. Acesso em: 11 dez. 2023.

IABLONOVSKI, G.; EVERS, H. **Trinta anos de expansão vertical e horizontal em cidades brasileiras**: caracterização da alteração do volume construído a partir de sensores ópticos e escaterômetros. Porto Alegre: WRI Brasil, 2025. 20 p. Disponível em: https://www.wribrasil.org.br/publicacoes/trinta-anos-expansao-vertical-horizontal-cidades-brasileiras. Acesso em: 03 abr. 2025.

Indicador De Alfabetismo Funcional (INAF). **Alfabetismo no contexto digital**. 2024. Disponível em: https://alfabetismofuncional.org.br/alfabetismo-no-contexto-digital/. Acesso em: 03 jul. 2025.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Divisão regional do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas.** Rio de Janeiro: IBGE, 1990. 137 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/DRB/Divisao%20regional_v01.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2018.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 1991**: resultados do universo relativos as características da população e dos domicílios. 1991. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=782&view=detalhes. Acesso em: 10 abr. 2025.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2000**. 2000. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9663-censo-demografico-2000.html?edicao=9773. Acesso em: 10 abr. 2025.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de Influência das Cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. 201 p. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=240677. Acesso em: 10 abr. 2025.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Base de informações do Censo Demográfico 2010**: resultados do universo por setor censitário. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. 200 p.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil**. 2ª edição. Rio de Janeiro: IBGE. 2016.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias.** Rio de Janeiro: IBGE,

2017. 83 p. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/regioes_geograficas/>. Acesso em: 12 nov. 2018.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Região de Influência das Cidades 2018**. Brasília: IBGE, 2020. 187 p. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=acesso-ao-produto. Acesso em: 09 out. 2023.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2022**: população e domicílios - primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2023a. 70 p. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102011. Acesso em 09 out. 2023.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Proposta metodológica para classificação dos espaços do rural, do urbano e da natureza no Brasil**. Investigações experimentais. Rio de Janeiro: IBGE, 2023b. 174 p.

Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). **Introdução ao geoprocessamento**. 2006. Disponível em: https://www.dpi.inpe.br/spring/portugues/tutorial/introducao_geo.html. Acesso em: 11 dez. 2023.

Instituto de Pesquisas Econômicas e Espaciais (IPEA). **Atlas da Vulnerabilidade Social**. 2015. Disponível em: https://ivs.ipea.gov.br/#/. Acesso em: 10 abr. 2025.

Inter-American Development Bank (BID). **Assessment of Participatory Budgeting in Brazil**. Washington DC: IDB, 2005. 106 p. Disponível em: https://publications.iadb.org/publications/english/document/Assessment-of-Participatory-Budgeting-in-Brazil.pdf. Acesso em: 20 fev. 2022.

INTERSIT. **Łódzki InterSIT w liczbach**. Disponível em: https://nowa.mapa.lodz.pl/. Acesso em: 25 maio 2025.

ISMAY, C.; KIM, A. Y. **Statistical Inference via Data Science**: a ModernDive into R and the Tidyverse. Boca Raton: CRC Press, 2023. Disponível em: https://moderndive.com/index.html. Acesso em: 10 out. 2023.

JACOBS, J. **The Death and Life of Great American Cities**. 4. ed. New York: Vintage Books, 1992. 431 p.

JANOSCHKA, M. Geografías urbanas en la era del neoliberalismo: una conceptualización de la resistencia local a través de la participación y la ciudadanía urbana. **Investigaciones Geográficas**: Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, Ciudad del México, n. 76, p. 118-132, maio 2011.

JARAMILLO, M.; WRIGHT, G. D. Participatory Democracy and Effective Policy: is there a link? Evidence from rural Peru. **World Development**, v. 66, p. 280-292, fev. 2015. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.08.011. Acesso em: 14 dez. 2023.

JUNG, S. Participatory budgeting and government efficiency: evidence from municipal governments in South Korea. **International Review of Administrative Sciences**, v. 88, n. 4, p. 1105-1123, 25 fev. 2021. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1177/0020852321991208. Acesso em: 14 dez. 2023.

JUNG, S.; KIM, B. H. Is participatory budgeting a driving force behind excessive social welfare spending? **Public Management Review**, p. 1-26, 19 jul. 2024. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2024.2380317. Acesso em: 10 abr. 2025.

JURADO DA SILVA, P. F. *et al*. **Brasil, Pandemia e Pequenas Cidades**. Jundiaí: Paco Editorial, 2023. 383 p.

KOCHHAR, R. **The State of the American Middle Class**: who is in it and key trends from 1970 to 2023. Washington Dc: Pew Research Center, 2024. Disponível em: https://www.pewresearch.org/race-and-ethnicity/2024/05/31/the-state-of-the-american-middle-class/. Acesso em: 22 mar. 2025.

KORCELLI, P. The urban system of Poland. **Built Environment**, v. 31, n. 2, p. 133-142, jan. 2005. Disponível em: https://doi.org/10.2148/benv.31.2.133.66251. Acesso em: 14 dez. 2023.

KOSIK, K. **Dialética do Concreto**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

LACOSTE, Y. **A Geografia**: isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra. 3. ed. [S.I.]: Sabotagem, 1988. 132 p.

ŁASZKIEWICZ, E.; KRONENBERG, J.; MARCIńCZAK, S. Microscale socioeconomic inequalities in green space availability in relation to residential segregation: the case study of Lodz, Poland. **Cities**, v. 111, p. 1-13, abr. 2021. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2020.103085. Acesso em: 11 abr. 2025.

LATHAM, A. *et al*. **Key concepts in urban geography**. Los Angeles: Sage Publications, 2009. 232 p.

LEFEBVRE, H. **O pensamento marxista e a cidade**. Lisboa: Ulisseia, 1972. 173 p.

LEFEBVRE, H. **The production of space**. Oxford: Basil Blackwell, 1991. 454 p.

LEFEBVRE, H. **The Urban Revolution**. Mineápolis: University of Minnesota Press, 2003. 224 p. Traduzido por Robert Bononno. Prefácio de Neil Smith.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2011. 141 p.

LEFEBVRE, H. O mundial e o planetário. **Cidades**, Presidente Prudente, v. 12, n. 21, p. 441-455, dez. 2015.

LEGROUX, J. A lógica urbana fragmentária: delimitar o conceito de fragmentação socioespacial. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 22, n. 81, p. 235-248, jun. 2021.

Disponível em: http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/55499. Acesso em: 30 out. 2023.

LEGROUX, J. Teorias da justiça social e espacial: diálogos com a geografia a partir da década de 1970. **GeoUSP**: Espaço e Tempo, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 1-20, 2022.

LEÓN, L. P. Relator do Orçamento 2025 projeta superávit primário de R$ 15 bilhões: foram excluídos dos cálculos os gastos com precatórios. **Agência Brasil.** Brasília, 20 mar. 2025. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2025-03/relator-do-orcamento-2025-projeta-superavit-primario-de-r-15-bilhoes. Acesso em: 26 mar. 2025.

LEONARDO, V. S. **Do desenho nacional à dinâmica local**: a implementação do programa Minha Casa Minha Vida em Maringá (PR). 2017. 364 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

LEŚNIEWSKA-NAPIERAŁA, K.; NAPIERAŁA, T. Participatory budgeting: creator or creation of a better place? Evidence from rural Poland. **Bulletin Of Geography**, n. 48, p. 65-81, 1 jun. 2020. Socio-economic Series. Disponível em: http://dx.doi.org/10.2478/bog-2020-0014. Acesso em: 14 dez. 2023.

LÉVY, J. The hated city, from transcendence to immanence. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 23, n. 51, p. 499-518, ago. 2021. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5103. Acesso em: 04 dez. 2023.

LEHTONEN, P. Policy on the move: the enabling settings of participation in participatory budgeting. **Policy Studies**, v. 43, n. 5, p. 1036-1054, 7 mar. 2021. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1080/01442872.2021.1895981. Acesso em: 14 dez. 2023.

LIMA, I. A geopolítica da favela: desafios atuais da justiça territorial no rio de janeiro. **Cidades**, Presidente Prudente, v. 13, n. 22, p. 05-40, dez. 2016.

LIMA, I. Em favor da Justiça Territorial: o encontro entre geografia e ética. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 125-148, ago. 2020.

LIMA, M. R. O. **A promessa e a dívida**: lições do "planejamento participativo" em Angra dos Reis (RJ). 2008. 127 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

LIMONAD, E.; RANDOLPH, R. Planejamento, um campo em busca de um domínio. In: D'OTTAVIANO, C.; MEDEIROS, S. R. F. Q. (org.). **Planejamento urbano e regional**: ensino, pesquisa e extensão. Belo Horizonte: ANPUR, 2021. p. 15-44.

LÜCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa:** A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. 2002. 225 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Departamento de Ciência Política, Universidade de Campinas, Campinas, 2002.

LÜCHMANN, L. H. H. Redesenhando as relações Sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa. **Katálysis**, Florianópolis, v. 6, n. 2, p.165-178, dez. 2003. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6450/6301>. Acesso em: 14 dez. 2023.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, v. 1, n. 70, p. 139-170, dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a07n70.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2023.

LÜCHMANN, L. H. H. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 20, n. 43, p.59-80, out. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n43/a04v20n43.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2023.

LÜCHMANN, L. H. H. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade,** Florianópolis, v. 13, n. 28, p.167-197, 31 dez. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2014v13n28p167>. Acesso em: 15 dez. 2023.

LÜCHMANN, L. H. H. Fatores do declínio dos Orçamentos Participativos na região sul do Brasil. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 21, n. 50, p. 206-232, abr. 2022. Disponível em: https://doi.org/10.5007/2175-7984.2022.e.86440. Acesso em: 15 dez. 2023.

LÜCHMANN, L. H. H.; AMORIM, L. C.; BORBA, J. Ceticismo e polarização: determinantes políticos da não participação em instituições participativas. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 27, n. 63, p. 1-32, maio 2025. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2025-6368209-pt. Acesso em: 03 abr. 2025.

LÜCHMANN, L. H. H.; BOGO, R. S. Instabilidade e declínio dos orçamentos participativos em municípios no Brasil e em Portugal. **Opinião Pública**, Campinas, v. 28, n. 3, p. 716-749, dez. 2022.

LÜCHMANN, L. H. H.; FALANGA, R.; NICOLETTI, A. Orçamentos Participativos no Brasil e em Portugal. In: LÜCHMANN, L. H. H.; BAUMGARTEN, B. (Org.). **Modalidades e trajetórias da participação política no Brasil e em Portugal.** Florianópolis: Insular, 2018. Cap. 1. p. 22-57.

LÜCHMANN, L. H. H.; MARTELLI, C. G.; TABORDA, L. Desafios do Orçamento Participativo: um estudo no Brasil (Araraquara-SP) e em Portugal (Cascais). **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 25, n. 50, p. 213-251, 21 maio 2021. Disponível em: http://dx.doi.org/10.52780/res.14726. Acesso em: 13 dez. 2023.

LÜCHMANN, L. H. H.; ROMÃO, W.; BORBA, J. 30 years of Participatory Budgeting in Brazil: the lessons learned. In: DIAS, N. (org.). **Hope for Democracy**: 30 years of participatory budgeting worldwide. Faro: Oficina, 2018. p. 89-103.

MACÊDO, J. A. **As mudanças metodológicas do orçamento participativo de João Pessoa, suas causas e efeitos (2013-2020)**. 2022. 111 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão Pública e Cooperação Internacional, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2022.

MACIEL, L. R.; COSTA, Cláudia S.; CATAPAN, A. Participatory budgeting in covid-19 times: a perspective from Paraná and Portuguese municipalities. **International Journal of Professional Business Review**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 390-411, 5 set. 2022. Disponível em: http://dx.doi.org/10.26668/businessreview/2022.v7i2.390. Acesso em: 15 dez. 2023.

MADDALA, G. S. **Introduction to econometrics**. New York: Macmillan Publishing Company, 1992.

MÆRØE, A. R. *et al*. Increasing citizen participation in e-participatory budgeting processes. **Journal Of Information Technology & Politics**, p. 1-23, 21 set. 2020. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1080/19331681.2020.1821421. Acesso em: 15 dez. 2023.

MAGALHÃES, Á. Planejamento e orçamento participativo: do caso de Porto Alegre a apontamentos para um sistema nacional. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 34, p. 81-88, 29 mar. 2023. Disponível em: http://dx.doi.org/10.38116/bapi34art7. Acesso em: 11 abr. 2025.

MAIA, D. S.; SILVA, W. R.; CARDOSO, C. A. A. (org.). **Expansão Urbana em Diferentes Escalas**. João Pessoa: Editora UFPB, 2020. 266 p.

MALLINSON, D. J. Who Are Your Neighbors? The Role of Ideology and Decline of Geographic Proximity in the Diffusion of Policy Innovations. **Policy Studies Journal**, v. 49, n. 1, p. 67-88, 18 jun. 2019. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1111/psj.12351. Acesso em: 29 mar. 2025.

MANES-ROSSI, F. *et al*. Features and drivers of citizen participation: insights from participatory budgeting in three European cities. **Public Management Review**, v. 25, n. 2, p. 201-223, 11 ago. 2021. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2021.1963821. Acesso em: 14 dez. 2023.

MANSON, S. *et al.* IPUMS National Historical Geographic Information System: Version 19.0 [dataset]. Minneapolis: IPUMS. 2024. Disponível em: http://doi.org/10.18128/D050.V19.0. Acesso em: 22 mar. 2025.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (org.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 121-192.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015. 112 p.

MARINO JÚNIOR, J. **O orçamento participativo e poder local**: um estudo sobre Araraquara, Franca e São Carlos no período 1999/2002. 2005. 153 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2005.

MARQUETTI, A. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação.** Chapecó: Argos, 2007. p. 77-96.

MARQUETTI, A. Orçamento Participativo, redistribuição e finanças municipais: a experiência de Porto Alegre. In: MARQUETTI, A.; CAMPOS, G. A.; PIRES, R. R. C. (Org.). **Democracia participativa e redistribuição:** Análise de experiências de Orçamento Participativo. São Paulo: Xamã, 2008. p. 31-54.

MARQUETTI, A.; CAMPOS, G. A.; PIRES, R. R. C. **Democracia participativa e redistribuição:** Análise de experiências de Orçamento Participativo. São Paulo: Xamã, 2008.

MARCHI, M.; SILVA, S. D. M. Os "decanos da cidade" e a experiência do Plano Diretor de Lages. In: PEREIRA, E. M. (org.). **A alegoria da participação**: planos diretores participativos pós-estatuto da cidade. Florianópolis: Insular, 2015. p. 181-198.

MARTELA, B.; JANIK, L.; MRÓZ, K. **Barometr Budżetu Obywatelskiego**. Varsóvia: Instytut Rozwoju Miast I Regionów, 2023. 113 p. Obserwatorium Polityki Miejskiej.

MARTINS, R. M.; DEMORI, L. Imprensa dá voz à farsa de que generais se descolaram de Bolsonaro, mas militares seguem afundados no governo. **Intercept Brasil.** São Paulo, 30 mar. 2021. Disponível em: https://www.intercept.com.br/2021/03/30/imprensa-farsa-militares-governo-bolsonaro/. Acesso em: 12 dez. 2023.

MARTINS, U. L. **Cidadania e democracia participativa**: um estudo do orçamento participativo adotado pelos municípios do estado do Rio de Janeiro. 2017. 457 f. Tese (Doutorado) - Curso de Políticas Públicas e Formação Humana, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

MARX, M. **Cidade brasileira**. São Paulo: Melhoramentos, 1980. 151 p.

MAS, J. F. *et al*. **Análise Espacial com R**. Feira de Santana: UEFS Editora, 2019. 94 p.

MASSEY, D. **Pelo Espaço:** uma nova política da espacialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. 312 p. Tradução de Hilda Pareto Maciel e Rogério Haesbaert.

MASSEY, D. A Counterhegemonic Relationality of Place. In: MCCANN, E.; WARD, K. (ed.). **Mobile urbanism**: cities and policymaking in the global age. Mineápolis: University of Minnesota Press, 2011. Cap. 1. p. 1-14.

MATIAS, V. R. Orçamentos Participativos digitais para o planejamento urbano: Uma análise do modelo de Belo Horizonte-MG. In: EGLER, T. T. C. (Org.). **Digitalização do Território.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 67-93.

MATTEI, G.; SANTOLAMAZZA, V.; GRANDIS, F. G. Design of the participatory budget: how to turn citizens into process protagonists. **International Journal of Public Sector Management**, v. 35, n. 3, p. 294-316, 28 mar. 2022. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1108/ijpsm-02-2021-0045. Acesso em: 25 nov. 2023.

MATTOS, C. Reestructuración económica y metamorfosis urbana en América Latina: de la ciudad a la región urbana. In: NOYOLA, J.; MATTOS, C.; ORELLANA, A. (org.). **Urbanización**

em tiempos de crisis: impactos, desafios y propuestas. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Terrritoriales, 2013, p. 13 – 43.

MAYKA, L. The origins of strong institutional design: policy reform and participatory institutions in Brazil's health sector: Policy reform and participatory institutions in Brazil's Health Sector. **Comparative Politics**, New York, v. 2, n. 51, p. 275-294, jan. 2019.

MCCANN, E.; WARD, K. (ed.). **Mobile urbanism**: cities and policymaking in the global age. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2011. 213p.

MCCANN, E.; WARD, K. Introduction: urban assemblages: territories, relations, practices, and power. In: MCCANN, E.; WARD, K. (ed.). **Mobile urbanism**: cities and policymaking in the global age. Mineápolis: University Of Minnesota Press, 2011. p. XIII-XXXV.

MCCANN, E.; WARD, K. A multi-disciplinary approach to policy transfer research: geographies, assemblages, mobilities and mutations. **Policy Studies**, v. 34, n. 1, p. 2-18, jan. 2013. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1080/01442872.2012.748563. Acesso em: 15 dez. 2023.

MCNAIR, K. **You can make $200,000 a year and still be 'middle class' in these 3 states - they're not California or New York**. 2024. CNBC. Disponível em: https://www.cnbc.com/2024/09/20/middle-class-incomes-by-state.html. Acesso em: 22 mar. 2025.

MCNULTY, S. Mandating Participation: exploring Peru´s national participatory budget law. In: DIAS, N. (org.). **Hope for Democracy**: 25 years of participatory budgeting worldwide. São Brás do Alportel: In-Loco, 2014. p. 203-214.

MCNULTY, S. Mandating PB: Evaluating fifteen years of Peru's National Participatory Budgeting Law. In: DIAS, N. (org.). **Hope for Democracy**: 30 years of Participatory Budgeting worldwide. Faro: Oficina, 2018. p. 147-159.

MEDEIROS, S. B. *et al*. Os efeitos da extinção do ministério das cidades sobre a política urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Edição Espacial, p. 401-412, 30 jun. 2020. Disponível em: http://dx.doi.org/10.55663/rbdu.especial2020.medeiros. Acesso em: 07 dez. 2023.

MELAZZO, E. S. Estratégias fundiárias e dinâmicas imobiliárias do capital financeirizado no Brasil. **Mercator**, Fortaleza, v. 12, n. 2, p. 29-40, 03 set. 2013. Disponível em: http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/1118. Acesso em: 06 mar. 2025.

MELAZZO, E. S. Interações, combinações e sinergias: produção do espaço urbano, dinâmicas imobiliárias e o programa Minha Casa Minha Vida em cidades médias brasileiras. In: BELLET, C. *et al* (ed.). **Urbanización, producción y consumo en ciudades medias/intermedias**. Lleida: Universitat de Lleida, 2015. Cap. 6. p. 373-396.

MELAZZO, E. S. *et al*. Frente Metodológica Banco de Dados. In: GÓES, E. M.; MELAZZO, E. S. (org.). **Metodologia de Pesquisa em Estudos Urbanos**. Rio de Janeiro: Consequência, 2022. Cap. 8. p. 275-324.

MELAZZO, E. S. Expansão das cidades médias é destaque no Censo 2022. Marcos Amaral do Jorge. **Jornal da UNESP**, São Paulo, 07 jul. 2023. Disponível em: https://jornal.unesp.br/2023/07/07/expansao-de-cidades-medias-e-destaque-no-censo-2022/?utm_campaign=noticias_unesp_n_1887&utm_medium=email&utm_source=RD+Station. Acesso em 09 Out. 2023.

MELO, R. V.; SILVA, E. A. Reestruturação produtiva na cidade pequena: as dinâmicas econômicas em Guaranésia, Minas Gerais. In: JURADO DA SILVA, P. F. *et al* (org.). **Brasil, Pandemia e Pequenas Cidades**. Jundiaí: Paco Editorial, 2023. p. 331-352.

MENDES, J. M. H. Formatos híbridos de participação em Belo Horizonte: institucionalização e empoderamento da sociedade civil. In: KLEBA, M. E.; HASS, M. (Org.). **Dossiê gestões públicas democráticas e experimentos participativos.** Chapecó: Argos, 2005. p. 72-88.

MENZORI, I. D.; SOUSA, I. C. N.; GONÇALVES, L. M. Urban growth management and territorial governance approaches: a master plans conformance analysis. **Land Use Policy**, v. 105, p. 1-19, jun. 2021. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105436. Acesso em: 09 out. 2023.

MESQUITA, T. S.; AZEVEDO, R. R. Nível de transparência sobre as audiências públicas orçamentárias em grandes municípios. **Advances In Scientific And Applied Accounting**, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 153-167, 2 dez. 2024. Disponível em: http://dx.doi.org/10.14392/asaa.2024170207. Acesso em: 08 jul. 2025.

MILOSAVLJEVIĆ, M.; SPASENIĆ, Ž.; KRIVOKAPIĆ, J. Bibliometric Review of Participatory Budgeting: current status and future research agenda. **International Journal of Financial Studies**, v. 11, n. 104, p. 1-14, 17 ago. 2023. Disponível em: http://dx.doi.org/10.3390/ijfs11030104. Acesso em: 25 nov. 2023.

MIRAFTAB, F. Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South. **Planning Theory**, v. 8, n. 1, p. 32-50, fev. 2009. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1473095208099297. Acesso em: 07 abr. 2020.

MONTAMBEAULT, F. "It Was Once a Radical Democratic Proposal": theories of gradual institutional change in Brazilian participatory budgeting. **Latin American Politics And Society**, Miami, v. 61, n. 1, p. 29-53, 17 dez. 2018. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1017/lap.2018.58. Acesso em: 13 dez. 2023.

MONTECINOS, E. Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos: los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay. **Política y Gobierno**, Ciudad del México, v. 21, n. 2, p. 351-378, 24 jun. 2014.

MONTEIRO, J. C. C. Neoliberalismo e estratégias de representação no planejamento urbano. In: LIMONAD, E.; MONTEIRO, J. C. C.; MANSILLA, P. (org.). **Planejamento**

Territorial: reflexões críticas e perspectivas. São Paulo: Editora Max Limonad, 2021. p. 163-184. Volume 1.

MONTEIRO NETO, A.; LEITE, U. B.; OLIVEIRA, T. Os percalços da pactuação federativa (em temática de Políticas Públicas Espaciais). In: STEINBERGER, M. (org.). **Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2017. Parte III Cap. 3. p. 307-336.

MORCUENDE, A. Diferenciación y fragmentación socioespacial: la contradicción campociudad como teoría y como método. **GeoUSP**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 1-18, 2021. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/177986. Acesso em: 14 dez. 2023.

MORAIS, D. S. **Inovação democrática no interior paulista**: um estudo sobre o desenvolvimento dos casos de orçamento participativo em Araraquara e São Carlos, gestão 2001-2004. 2007. 184 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2007.

MOREIRA, H. B. **Orçamento Participativo de Fortaleza**: uma promessa a ser cumprida. 2015. 220 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Avaliação de Políticas Públicas, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

MOURA, R. Como pensar o urbano na América do Sul? In: FREITAS-FIRKOWSKI, O. L. C. *et al* (org.). **Estudos urbanos comparados**: oportunidades e desafios da pesquisa na América Latina. Curitiba: UFPR, 2016. p. 83-114.

MUMFORD, L. **A cidade na história**: suas origens, transformações e perspectivas. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004. 741 p.

NEBOT, C. P.; PIRES, V. ¿Es suficiente la voluntad política para que tenga éxito el Presupuesto Participativo? **Administración & Desarrollo**, Bogotá, v. 51, n. 1, p. 125-147, 30 jun. 2021. Disponível em: http://dx.doi.org/10.22431/25005227.vol51n1.6. Acesso em: 14 dez. 2023.

NEVES, A. V. **Cultura política e democracia participativa:** um estudo sobre o Orçamento Participativo. Rio de Janeiro: Gramma, 2008. 213 p.

NO, W. History and Issues of Participatory Budgeting in South Korea. In: DIAS, Nelson (org.). **Hope for democracy**: 30 years of participatory budgeting worldwide. Faro: Oficina, 2018. p. 211-221.

NO, W.; HSUEH, L. How a participatory process with inclusive structural design allocates resources toward poor neighborhoods: the case of participatory budgeting in Seoul, South Korea. **International Review of Administrative Sciences**, v. 88, n. 3, p. 663-681, 2 ago. 2020. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1177/0020852320943668. Acesso em: 13 dez. 2023.

NOVAES, F. S. **Orçamento participativo e gestão pública societal**: uma experiência em Vitória da Conquista. Salvador: Edufba, 2016. 192 p.

NOVAES, J. S. **Território e lugar**: a construção democrática da metrópole - o Congresso da Cidade de Belém do Pará. 2012. 419 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia Humana, Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

NUNES, L. F.; SANTIL, F. L. P. A segregação socioespacial gerada pela produção do espaço habitacional na cidade de Maringá/PR. **Geografia em Atos (Online)**, Presidente Prudente, v. 3, n. 18, p. 78-100, 10 ago. 2020. Disponível em: http://dx.doi.org/10.35416/geoatos.v3i18.6980. Acesso em: 11 abr. 2025.

NUÑEZ, T. Porto Alegre, from a role model to a crisis. In: DIAS, N. (Org.). **Hope for democracy:** 30 years of Participatory Budgeting worldwide. Portugal: Oficina, 2018. p. 517-535.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Estudo para a retomada dos orçamentos participativos no Brasil**. Porto Alegre: Observatório das Metrópoles, 2024. 15 p.

OLIVEIRA, A. C. P.; BARBOZA, J. D.; KRONEMBERGER, T. S. Formação da Agenda do Orçamento Participativo Híbrido de Volta Redonda-RJ à luz do Modelo de Múltiplos Fluxos. **Administração Pública & Gestão Social**, Viçosa, v. 15, n. 2, p. 1-16, 21 abr. 2023. Disponível em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351574729005. Acesso em: 13 dez. 2023.

OLIVEIRA, F. M. Participação Popular e Controle Social na Gestão Pública. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; PINHEIRO, V.; NOVAES, P. R. (org.). **O direito à cidade, os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Fórum Nacional da Reforma Urbana - FNRU; Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU; Observatório das Metrópoles, 2021. p. 66-81. Caderno de Formação: Programa de Formação de Ativistas e Agentes Sociais.

PACIONE, M. **Urban Geography**: a global perspective. 3. ed. Londres: Routledge, 2009. 703 p.

PAGANI, M. L. Los presupuestos participativos platenses: un municipio y diversas experiencias. In: BROUCHOUD, M. F. R.; VARGAS, M. H. F. (ed.). **El presupuesto participativo**: orígenes, transformaciones y límites a partir de diversas experiencias locales. Medellín: EAFIT, 2021. p. 198-215.

PARK, H.; YOON, S.; CHO, B. S. Who will benefit from extended budget participation? An empirical analysis of South Korean participatory budgeting practices. **Public Money & Management**, p. 1-9, 19 dez. 2022. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1080/09540962.2022.2147680. Acesso em: 14 dez. 2023.

PATEMAN, C. Participatory Democracy Revisited. **Perspectives On Politics**, v. 10, n. 1, p.7-19, mar. 2011b. Disponível em: < https://doi.org/10.1017/S1537592711004877>. Acesso em: 15 dez. 2023.

PECK, J. Creative moments: working culture, through municipal socialism and neoliberal urbanism. In: MCCANN, E.; WARD, K. (ed.). **Mobile urbanism**: cities and policymaking in the global age. Mineápolis: University of Minnesota Press, 2011b. p. 41-70.

PECK, J. Geographies of policy. **Progress In Human Geography**, v. 35, n. 6, p. 773-797, 21 fev. 2011a. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1177/0309132510394010. Acesso em: 15 dez. 2023.

PEREIRA, E. M. (Org.). **A Alegoria da Participação:** Planos Diretores Participativos pós-Estatuto da Cidade. Florianópolis: Insular, 2015.

PEREIRA, W. E. N.; MORAIS, A. C. S.; OLIVEIRA, A. A. Cidades médias do Nordeste: breves considerações acerca dos dinamismos e desafios no pós-1990. **Gestão & Regionalidade**, São Caetano do Sul, v. 33, n. 97, p. 6-22, 9 mar. 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.13037/gr.vol33n97.2896. Acesso em: 28 mar. 2025.

PERES, U. D. Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. **Caderno CRH**, Salvador, v. 33, p. 1-20, 27 jul. 2020. Disponível em: http://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33972. Acesso em: 13 dez. 2023.

PFITZNER, D.; LEIBBRANDT, R.; POWERS, D. Characterization and evaluation of similarity measures for pairs of clusterings. **Knowledge And Information Systems**, v. 19, n. 3, p. 361-394, 5 jul. 2008. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1007/s10115-008-0150-6. Acesso em: 19 fev. 2025.

PINSKY, J. Introdução. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (org.). **História da Cidadania**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2021. p. 9-13.

PIRES, B. Fim do Orçamento Secreto é derrota para Lira. **Revista Piauí.** São Paulo, 19 dez. 2022. Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/fim-do-orcamento-secreto-e-derrota-para-lira/. Acesso em: 11 dez. 2023.

PIRES, R. R. C. Regulamentação da participação no OP em Belo Horizonte: eficiência distributiva aliada ao planejamento urbano. In: MARQUETTI, A.; CAMPOS, G. A.; PIRES, R. R. C. (Org.). **Democracia participativa e redistribuição:** Análise de experiências de Orçamento Participativo. São Paulo: Xamã, 2008. p. 56-76.

PIRES, R. R. C. Participação, exclusão e território: estratégias para a análise dos efeitos distributivos das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. Cap. 18. p. 263-278. Diálogos para o desenvolvimento volume 7.

PITA, P. D. S. **O orçamento participativo como instrumento de legitimidade democrática e construção da cidadania ativa**: um estudo de caso da experiência de João Pessoa. 2020. 127 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Constitucional, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020.

POPŁAWSKI, M. COVID-19 and Direct Contact-Free Democracy - Experiences from Poland. **Przegląd Prawa Konstytucyjnego**, v. 58, n. 6, p. 603-614, 31 dez. 2020. Disponível em: http://dx.doi.org/10.15804/ppk.2020.06.49. Acesso em: 09 abr. 2025.

POPŁAWSKI, M.; GAWŁOWSKI, R. Participatory Budget as a Method of E-democracy Development or Merely a Voting Tool? **Przegląd Prawa Konstytucyjnego**, v. 71, n. 1, p. 269-281, fev. 2023. Disponível em: http://dx.doi.org/10.15804/ppk.2023.01.20. Acesso em: 14 dez. 2023.

POPPER, K. R. **A lógica da pesquisa científica**. São Paulo: Editora Cultrix, 1974. 567 p.

PORTO, H. D.; RENA, N. O Orçamento Participativo no Sul Global: por uma nova difusão internacional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S.L.], v. 26, n. 1, p. 1-30, 29 ago. 2024. Disponível em: http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202432pt. Acesso em: 29 mar. 2025.

PORTO DE OLIVEIRA, O. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, p. 219-249, ago. 2016.

PORTO DE OLIVEIRA, O. **International Policy Diffusion and Participatory Budgeting**: ambassadors of participation, international institutions and transnational networks. London: Palgrave McMillian, 2018. 269 p.

PRADANA, A. W. Promoting Participatory Budgeting Practices in Indonesia: lessons from Malang City. **Policy & Governance Review**, v. 6, n. 3, p. 297, 26 set. 2022. Disponível em: http://dx.doi.org/10.30589/pgr.v6i3.613. Acesso em: 15 dez. 2023.

PRADEAU, G. The resistible rise of participatory budgeting: a qualitative comparative analysis of limited adoption of state PB in Brazil since 2010. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY, 5., 2021, Barcelona. **Proceedings [...].** Barcelona: IPPA, 2021. p. 1-21.

Prefeitura do Município de Maringá. Secretaria de Gestão. **Regiões de estudo.** Sem data.

Prefeitura Municipal de Araraquara. Coordenadoria Executiva de Planejamento Urbano. **Mapa 10 - Estratégia de Gestão de Planejamento**: ROP - regiões de orçamento e planejamento participativo (adequação). ROP - Regiões de Orçamento e Planejamento Participativo (Adequação). 2023. Disponível em: https://www.araraquara.sp.gov.br/governo/secretarias/desenvolvimento-urbano/mapas-da-cidade. Acesso em: 11 abr. 2025.

Prefeitura Municipal de Araraquara. **Relatório de transição**: Governo Edinho 2017-2024. Araraquara, 2025. 690 p.

PRÉVÔT-SCHAPIRA, M.; PINEDA, R. C. Buenos Aires: la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada. **Eure**, Santiago, v. 34, n. 103, p. 73-92, dez. 2008. Disponível em: http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000300004. Acesso em 09 out. 2023.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **IDHM Municípios 2010**. 2013. Disponível em: https://www.undp.org/pt/brazil/idhm-municipios-201010. Acesso em: 10 abr. 2025.

QUIVY, R.; VAN CAMPENHOUDT, L. **Manual de Investigação em Ciências Sociais.** 7. ed. Lisboa: Gradiva, 2017. 282 p. Tradução de João Minhoto Marques, Maria Amália Mendes e Maria Carvalho. Revisão Científica de Rui Santos.

RAFFESTIN, C. **Por Uma Geografia do Poder.** São Paulo: Editora Ática, 1993. 269 p.

RAMOS, M. **"Não existe orçamento secreto, existe um orçamento municipalista", diz Lira**. 2022. Agência da Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/911865-nao-existe-orcamento-secreto-existe-um-orcamento-municipalista-diz-lira/. Acesso em: 11 dez. 2023.

RATZEL, F. **Ratzel**. São Paulo: Ática, 1990. 199 p. (Coleção Grandes Cientistas Sociais). Organizado por Antonio Carlos Robert Moraes.

RECLUS, E. **Elisée Reclus**. São Paulo: Ática, 1985. 200 p. Coleção grandes cientistas sociais. Organizado por Manuel Correia de Andrade.

REDÓN, S. M. Múltiples centros y centralidad móvil en las ciudades medias: los horarios comerciales como restricciones espacio-temporales. In: BELLET, C. *et al* (ed.). **Urbanización, producción y consumo en ciudades medias/intermedias**. Lleida: Universitat de Lleida, 2015. Cap. 8. p. 189-218.

REGO, R. L.; MENEGUETTI, K. S. A forma urbana das cidades de médio porte e dos patrimônios fundados pela Companhia de Terras Norte do Paraná. **Acta Scientiarum**: Technology, Maringá, v. 28, n. 1, p. 93-103, jun. 2006.

REITER, B. Defendendo Privilégio: os limites da participação popular em Salvador, Bahia. **Antropolítica**, Niterói, v. 1, n. 22, p. 199-220, jun. 2007.

República Velha (História do Brasil com Boris Fausto). Direção de Monica Simões. Roteiro: Vitor Navas e Monica Simões. Brasília: Ministério da Educação, 2002. (28 min.), son., color. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=20458. Acesso em: 11 dez. 2023.

RICHARDS, K. Geography and the Physical Sciences Tradition. In: CLIFFORD, N. J. *et al* (ed.). **Key Concepts in Geography**. 2. ed. Los Angeles: Sage Publications, 2009. p. 21-45.

RITCHIE, H.; SAMBORSKA, V.; ROSER, M. **Urbanization**. 2024. Our World In Data. Disponível em: https://ourworldindata.org/urbanization. Acesso em: 09 jan. 2025.

ROBINSON, J. The Spaces of Circulating Knowledge: city strategies and global urban governmentality. In: MCCANN, E.; WARD, K. (ed.). **Mobile urbanism**: cities and policymaking in the global age. Mineápolis: University Of Minnesota Press, 2011. Cap. 2. p. 15-40.

RODRIGUES, A. M. Direito à Cidade e o Estatuto da Cidade. **Revista Cidades**, Presidente Prudente, v. 2, n. 3, p. 89-110, 3 fev. 2005. Disponível em: http://dx.doi.org/10.36661/2448-1092.2005v2n3.12819. Acesso em: 07 dez. 2023.

RODRIGUES, A. M. Desigualdades socioespaciais: a luta pelo direito à cidade. **Cidades**, Presidente Prudente, v. 4, n. 6, p. 73-88, dez. 2007.

RODRIGUES, A. M. Políticas públicas no espaço. **Cidades**, Presidente Prudente, v. 13, n. 22, p. 41-70, dez. 2016.

RODRÍGUEZ-POSE, A.; GRIFFITHS, J. Developing intermediate cities. **Regional Science Policy & Practice**, v. 13, n. 3, p. 441-456, 13 maio 2021. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1111/rsp3.12421. Acesso em: 09 out. 2023.

ROLNIK, R. Política urbana no Brasil: esperança em meio ao caos? **Revista dos Transportes Públicos**, São Paulo, v. 3, n. 25, p. 11-18, jul. 2003.

ROLNIK, R. Democracy on the Edge: limits and possibilities in the implementation of an urban reform agenda in Brazil. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 35, n. 2, p. 239-255, 7 fev. 2011. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.01036.x. Acesso em: 25 nov. 2023.

ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015. 392 p.

ROMÃO, W. M. **Nas franjas da sociedade política:** estudo sobre o Orçamento Participativo. 2010. 235 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-28092010-092315/pt-br.php>. Acesso em: 25 nov. 2023.

ROMÃO, W. M. Participação institucional e partidos políticos na Região Metropolitana de São Paulo: análise de quatro experiências de orçamento participativo. In: CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES, 36., 2013, Washington Dc. **Proceedings [...].** Washington DC: LASA, 2013. p. 2-25.

ROMÃO, W. M.; MARTELLI, C. G. Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. **Revista Pensamento & Realidade**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 124-143, 2013. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/15723. Acesso em: 25 nov. 2023.

RONDA, S. L.; GIL-JAURENA, I. Transformaciones del Presupuesto Participativo en España: de la aplicación del modelo de porto alegre a la instrumentalización de las nuevas experiencias. **OBETS**: Revista de Ciencias Sociales, v. 16, n. 1, p. 151-173, 28 jan. 2021. Disponível em: http://dx.doi.org/10.14198/obets2021.16.1.10. Acesso em: 14 dez. 2023.

ROTH, Z. **Making Participatory Work**: experiences on the front lines. Experiences on the front lines. 2022. Brennan Center for Justice. Disponível em: https://www.brennancenter.org/our-work/analysis-opinion/making-participatory-budgeting-work-experiences-front-lines. Acesso em: 14 dez. 2023.

ROUBICEK, M. 'A política habitacional não pode se reduzir a novas casas'. **Nexo Jornal.** São Paulo, 18 fev. 2023. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2023/02/18/%E2%80%98A-pol%C3%ADtica-habitacional-n%C3%A3o-pode-se-reduzir-a-novas-casas%E2%80%99. Acesso em: 04 dez. 2023.

ROVER, O. J. O encasulamento do poder e os limites da gestão governamental no Orçamento Participativo de Chapecó. In: BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. H. (org.). **Orçamento Participativo**: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 2007. p. 167-184.

RUPP, I. 7 chaves para entender os resultados das eleições de 2024. **Nexo Jornal.** São Paulo. 28 out. 2024. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/expresso/2024/10/28/eleicoes-20204-7-chaves-para-entender-os-resultados. Acesso em: 03 abr. 2025.

SACK, R. D. **O significado de territorialidade.** *In*: DIAS L. C. e FERRARI M. (org.). *Territorialidades humanas e Redes Sociais*. Florianópolis: Insular, 2011.

SAMPAIO, R. C.; PEIXOTO, T. Electronic participatory budgeting: false dilemmas and true complexities. In: DIAS, N. (org.). **Hope for Democracy**: 25 years of Participatory Budgeting worldwide. São Brás de Alportel: Associação In Loco, 2013. p. 413-425. Disponível em: http://www.in-loco.pt/pt/edicoes-inloco/. Acesso em: 07 abr. 2020.

SÁNCHEZ, F. R. Governança urbana e participação cidadã: a experiência do OP em São Paulo. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 10, p. 141-174, dez. 2003.

SÁNCHEZ, J. C. P. El alcance de los presupuestos participativos en la implementación de políticas públicas. **Summa Iuris**, v. 6, n. 1, p. 131-158, Jan. 2018. Disponível em: http://dx.doi.org/10.21501/23394536.3107. Acesso em: 13 dez. 2023.

SALINAS ARREORTUA, L. A. Vivienda social en la periferia de la Ciudad de México como mecanismo de acumulación de capital y control social. **Revista de Urbanismo**, Santiago, n. 40, p. 1-13, 17 jun. 2019. http://dx.doi.org/10.5354/0717-5051.2018.52243.

SANTOS, A. L. **Do mar ao morro:** a geografia histórica da pobreza urbana em Florianópolis. 2009. 658 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia, Departamento de Geociências, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/92552>. Acesso em: 13 out. 2023.

SANTOS, A. L.; PEREIRA, E. M. As condições para um planejamento urbano participativo. In: PEREIRA, E. M. (org.). **A alegoria da participação**: planos diretores participativos pós-Estatuto da Cidade. Florianópolis: Insular, 2015. p. 21-32.

SANTOS, Ma.; BATEL, S.; GONÇALVES, M. E. Participar Está Na Moda: uma abordagem psicossocial dos orçamentos participativos. **Psicologia & Sociedade**, v. 30, p. 1-11, 7 jun. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822018000100207. Acesso em: 14 dez. 2023.

SANTOS, Mi. **A Natureza do Espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 3. ed. São Paulo: EdUSP, 2006. 392 p.

SANTOS, Mi. **Espaço e Método**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2008. 120 p.

SANTOS, Mi. **A Urbanização Brasileira.** 5. ed. São Paulo: Edusp, 2013. 174 p.

SANTOS, Mi. **Ensaios sobre a urbanização latino-americana**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2017. 200 p.

SANTOS, Mi. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: Edusp, 2020. 176 p.

SANTOS, Mi.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2006. 473 p.

SANTOS, Mi.; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. (org.). **Território**: globalização e fragmentação. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1998. 332 p.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. 295 p.

SANTOS JÚNIOR, O. A. A produção capitalista do espaço, os conflitos urbanos e o Direito à Cidade. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; PINHEIRO, V.; NOVAES, P. R. (org.). **O direito à cidade, os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Fórum Nacional da Reforma Urbana - FNRU; Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU; Observatório das Metrópoles, 2021a. p. 12-21. Caderno de Formação: Programa de Formação de Ativistas e Agentes Sociais.

SANTOS JÚNIOR, O. A. Democracia e Cidadania: dilemas e desafios para o governo popular. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; PINHEIRO, V.; NOVAES, P. R. (org.). **O direito à cidade, os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Fórum Nacional da Reforma Urbana - FNRU; Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU; Observatório das Metrópoles, 2021b. p. 44-55. Caderno de Formação: Programa de Formação de Ativistas e Agentes Sociais.

SATHLER, D. *et al*. A hierarquia urbana na Amazônia. **Revista Brasileira de Estudos de População**, *[S. l.]*, v. 27, n. 2, p. 251–268, 2010. Disponível em: https://rebep.org.br/revista/article/view/100. Acesso em: 27 mar. 2025.

SATO, N. K. **Orçamento Participativo de Diadema**: contribuição da participação popular na implementação de políticas públicas no município no período de 2001 a 2012. 2018. 85 f. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal,

Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em: http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/21216. Acesso em: 11 dez. 2023.

SCHERER, C. E. M.; AMARAL, P. V. M. O espaço e o lugar das cidades médias na rede urbana brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S.I.], v. 22, p. 1-25, dez. 2020. Disponível em: 10.22296/2317-1529.RBEUR.202001. Acesso em: 09 out. 2023.

SCHERER-WARREN, I. Redes sociais: Trajetórias e fronteiras. In: DIAS, L. C.; SILVEIRA, R. L. L. (org.). **Redes, sociedades e territórios**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005, p. 29-50.

SCHMÄING, S. Urban democracy in post-Maidan Ukraine: conflict and cooperation between citizens and local governments in participatory budgeting. **European Societies**, p. 1-23, 5 mar. 2023. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1080/14616696.2023.2183972. Acesso em: 13 dez. 2023.

SCHMIDT, B. V. O Estado, A Nova Esquerda e o Neocorporativismo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 14, n. 35, 2001. DOI: 10.9771/ccrh.v14i35.18592. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18592. Acesso em: 11 jan. 2025.

SCOTT, A. J.; SSTORPER, M. The Nature of Cities: the scope and limits of urban theory. **International Journal of Urban And Regional Research**, v. 39, n. 1, p. 1-15, 31 mar. 2014. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1111/1468-2427.12134. Acesso em: 04 dez. 2023.

SCOTT, J.; MARSHALL, G. Citizenship. In: SCOTT, J.; MARSHALL, G. **A Dictionary of Sociology**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2015. Disponível em: https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/acref/9780199533008.001.0001/acref-9780199533008-e-257?rskey=BeVqwV&result=257. Acesso em: 18 fev. 2025.

SCOTT, J.; MARSHALL, G. Democracy. In: SCOTT, J.; MARSHALL, G. **A Dictionary of Sociology**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2015. Disponível em: https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/acref/9780199533008.001.0001/acref-9780199533008-e-535?rskey=C6OYhF&result=537. Acesso em: 15 dez. 2023.

SCOTT, J.; MARSHALL, G. Post-modernism. In: SCOTT, J.; MARSHALL, G. **A Dictionary of Sociology**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2015. Disponível em: https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/acref/9780199533008.001.0001/acref-9780199533008-e-1767?rskey=UFsNv5&result=1767. Acesso em: 05 out. 2023.

SECCHI, B, A cidade contemporânea e seu projeto. In: REIS FILHO, N.; PORTAS, N.; TANAKA, M. **Dispersão urbana. Diálogo sobre pesquisas Brasil-Europa.** São Paulo: FAU, 2007, p. 111-139.

SHAH, A. (ed.). **Participatory Budgeting**. Washington DC: The World Bank, 2007. 269 p.7

SHEPPARD, E. David Harvey and Dialectical Space-time. In: CASTREE, N.; GREGORY, D. (ed.). **David Harvey**: a critical reader. Malden: Blackwell Publishing, 2006. Cap. 7. p. 121-141.

SHIMBO, L. Z. **Habitação Social, Habitação de Mercado**: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. 361 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

SHUM, M. PB adoption across ideological divides: lessons from Brazil. **Local Development & Society**, v. 5, n. 3, p. 610-638, 12 fev. 2024. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1080/26883597.2024.2313762. Acesso em: 07 abr. 2025.

SHYBALKINA, I. Toward a positive theory of public participation in government: variations in New York City's participatory budgeting. **Public Administration**, v. 100, n. 4, p. 841-858, 25 maio 2021. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1111/padm.12754. Acesso em: 13 dez. 2023.

SILVA, F. A. S. **A gestão municipal e seus impactos sobre a política participativa: Um estudo de caso sobre o orçamento participativo de Fortaleza/CE em uma perspectiva comparada**. 2017. 146 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

SILVA, C. F. *et al*. Entrevistas com agentes bem-informados: perspectivas para a análise da fragmentação socioespacial. In: GÓES, E. M.; MELAZZO, E. S. (org.). **Metodologia de Pesquisa em Estudos Urbanos**. Rio de Janeiro: Consequência, 2022. Cap. 3. p. 123-148.

SILVA, H. A. **Transformações do planejamento urbano em cidades de porte médio e em cidades médias brasileiras**. 2013. 244 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2013.

SILVA, N. K. **Uma análise do orçamento participativo de Araraquara/SP de 2017 a 2019 e de 2022**: caracterização, comparações e apontamentos sobre desafios e potencialidades. 2023. 80 f. TCC (Graduação) - Curso de Administração Pública, Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2023.

SILVA, R. S. **Orçamento participativo como mecanismo de transformação do espaço urbano**. 2017. 268 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia, Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

SILVA, S. D. M. Condições institucionais na elaboração do Plano Diretor de Chapecó: a valorização da Participação Popular. In: PEREIRA, E. M. **A Alegoria da Participação:** Planos Diretores Participativos pós-Estatuto da Cidade. Florianópolis: Insular, 2015a. p. 93-106.

SILVA, S. D. M. Vontade política e condições institucionais: o papel do Estado no planejamento urbano participativo. In: PEREIRA, E. M. (Org.). **A Alegoria da Participação:** Planos Diretores Participativos pós-Estatuto da Cidade. Florianópolis: Insular, 2015b. p. 51-72.

SILVA, E. A.; BOGO, R. S. Notas sobre justiça e desigualdades socioespaciais: Considerações acerca das políticas habitacionais na América Latina (Brasil e México). Boletim Alfenense de Geografia. Alfenas. v. 3, n.5, p. 124-150, 2023. Disponível em <https://doi.org/10.29327/243949.3.5-6>. Acesso em 09 abr. 2025.

SILVA, W. R.; SPOSITO, M. E. B. (org.). **Perspectivas da urbanização**: reestruturação urbana e das cidades. Rio de Janeiro: Consequência, 2017. 220 p.

SILVA SANTOS, R. C. **Do orçamento participativo ao Recife Participa**: uma avaliação comparativa dos processos de participação no planejamento e gestão urbanos do Recife. 2017. 118 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

SINERVO, L. *et al*. Toward sustainable governance with participatory budgeting. **Journal Of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 36, n. 1, p. 1-19, 2 jan. 2024. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1108/jpbafm-11-2023-0205. Acesso em: 09 abr. 2025.

SINGER, P. **Economia política da urbanização**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2021. 160 p.

SINTOMER, Y. Saberes dos cidadãos e saber político. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, v. 1, n. 91, p. 135-153, dez. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/rccs.4185>. Acesso em: 15 dez. 2023.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. Modelos Transnacionais de Participação Cidadã: o caso do orçamento participativo. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 14, n. 30, p. 70-116, maio 2012.

SINTOMER, Y. *et al*. **Aprendendo com o Sul:** O Orçamento Participativo no mundo - um convite à cooperação global. Bona: Engagement Global GGMBH, 2012. 85 p.

SIQUEIRA, L. F.; MARZULO, E. P. Da democracia participativa à desdemocratização na cidade: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 23, n. 50, p. 399-422, abr. 2021. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5016. Acesso em: 13 dez. 2023.

SMITH, G. **Democratic innovations:** Designing institutions for citizen participation. New York: Cambridge University Press, 2009.

SNYDER, R. Scaling down: the subnation comparative method. **Studies In Comparative International Development**, v. 36, n. 1, p. 93-110, set. 2001.

SOARES DA SILVA, F. A. **A gestão municipal e seus impactos sobre a política participativa**: um estudo de caso sobre o orçamento participativo de Fortaleza/CE em uma perspectiva comparada. 2017. 145 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

SOJA, E. W. **Postmetropolis**: critical studies of cities and regions. Oxford: Blackwell Publishers, 2000. 440 p.

SOJA, E. W. The city and spatial justice. **Spatial Justice**, n. 1, p. 1-5, set. 2009. Disponível em: <http://www.jssj.org/wp-content/uploads/2012/12/JSSJ1-1en4.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2023.

SOJA, E. W. **Seeking Spatial Justice**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2010. 280 p.

SOJA, E. W. **Geografias pós-modernas**: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. 323 p.

SOUZA, C.; ZANLORESSI, G.; REDIVO, L. **O perfil dos deputados federais eleitos em 2022, em dez gráficos**. 2022. Nexo Jornal. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/grafico/2022/10/03/O-perfil-dos-deputados-federais-eleitos-em-2022-em-dez-gr%C3%A1ficos. Acesso em: 03 nov. 2023.

SOUZA, F. B. *et al*. Efetividade do orçamento participativo nas capitais nordestinas: uma análise empírica sobre os desafios de sua implementação. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v. 13, n. 1, p. 172-182, 18 maio 2022. Disponível em: http://dx.doi.org/10.6008/cbpc2179-684x.2022.001.0013. Acesso em: 10 abr. 2025.

SOUZA, L. A. M. Orçamento participativo e as novas dinâmicas políticas locais. **Lua Nova**, São Paulo, v. 1, n. 84, p. 353-364, dez. 2011.

SOUZA, L. A. M. Do local para o nacional: o Orçamento Participativo (OP) e a institucionalização da participação popular ao longo da história do Partido dos Trabalhadores (PT). **Interseções**: Revista de Estudos Interdisciplinares, v. 17, n. 1, p. 226-251, 5 jun. 2015. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/18054. Acesso em: 07 abr. 2020.

SOUZA, M. L. Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. **Terra Livre**, São Paulo, n. 15, p. 39-58, dez. 2000a. Disponível em: http://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/terralivre/article/view/360/342. Acesso em: 07 abr. 2020.

SOUZA, M. L. Para que serve o orçamento participativo? Disparidade de expectativas e disputa ideológica em torno de uma proposta em ascensão. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 123-142, jan. 2000b.

SOUZA, M. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (org.). **Geografia**: conceitos e temas. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000c. p. 77-116.

SOUZA, M. L. Reforma urbana, orçamentos participativos e economia popular: relações de complementariedade. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 56, n. 2, p. 38-42, jun. 2004. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252004000200019. Acesso em: 28 nov. 2023.

SOUZA, M. L. **A Prisão e a Ágora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 632 p.

SOUZA, M. L. Participação popular no planejamento e na gestão urbanos no Brasil: Vinte anos de esforços, conquistas e tropeços. In: PEREIRA, E. M. (Org.). **Planejamento urbano no Brasil:** conceitos, diálogos e práticas. Chapecó: Argos, 2008. Cap. 9. p. 215-224.

SOUZA, M. L. **Mudar a Cidade:** Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010a. 556 p.

SOUZA, M. L. Com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado: os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e a ação direta. **Cidades**, Presidente Prudente, v. 7, n. 11, p. 14-47, dez. 2010b.

SOUZA, M. L. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SOUZA, M. L. Quando o trunfo se revela um fardo: reexaminando os percalços de um campo disciplinar que se pretendeu uma ponte entre o conhecimento da natureza e o da sociedade. **GeoUSP**: Espaço e Tempo, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 274-308, 28 ago. 2018. Disponível em: http://dx.doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2018.147381. Acesso em: 08 dez. 2023.

SPADA, P. **Dataset on Brazilian Participatory Budgeting: 1989 to 2012**. 2017. Harvard Dataverse. Disponível em: https://doi.org/10.7910/DVN/EDSNJS. Acesso em: 10 abr. 2025.

SPOSITO, E. S. **Geografia e Filosofia**: contribuição para o ensino do pensamento geográfico. São Paulo: Editora Unesp, 2004. 224 p.

SPOSITO, E. S.; SILVA, K. A. A. O Sujeito na Geografia: uma proposta para se pensar o espaço por meio de diferentes prismas. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 22, n. 82, p. 173-190, 2 ago. 2021. Disponível em: http://dx.doi.org/10.14393/rcg228255896. Acesso em: 03 fev. 2025.

SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 1988. 80 p.

SPOSITO, M. E. B. O desafio metodológico da abordagem interescalar no estudo de cidades médias no mundo contemporâneo. **Cidades**, Presidente Prudente, v. 3, n. 5, p. 143-157, dez. 2006. Disponível em: https://periodicos.uffs.edu.br/index.php/cidades/article/view/12786/8355. Acesso em: 09 out. 2023.

SPOSITO, M. E. B. Segregação socioespacial e centralidade urbana. In: P. A. Vasconcelos; R. L. Corrêa; S. M. Pintaudi. (Org.). **A cidade contemporânea: Segregação Espacial**. 1 ed. São Paulo: Contexto, 2013, p. 61-93.

SPOSITO, M. E. B. Oportunidades e desafios da pesquisa urbana comparada. In: FREITAS-FIRKOWSKI, O. L. C. de *et al* (org.). **Estudos urbanos comparados**: oportunidades e

desafios da pesquisa na américa latina. San Miguel de Tucuman: Universidad Nacional de Tucuman, 2016. p. 25-60.

SPOSITO, M. E. B. **Fragmentação socioespacial e urbanização brasileira**: escalas, vetores, ritmos, formas e conteúdos. Presidente Prudente: FAPESP, 2018. 49 p. FragUrb.

SPOSITO, M. E. B.; CATELAN, M. J. Hierarchy and heterarchy in Brazil's urban network. **Brazilian Geographical Journal**: Geosciences and Humanities research medium, Ituiutaba, v. 5, n. 2, p. 556-574, dez. 2014. Disponível em: https://seer.ufu.br/index.php/braziliangeojournal/article/view/26442. Acesso em: 09 out. 2023.

SPOSITO, M. E. B.; CATALÃO, I. Estruturação da Cidade, Desigualdades e Diferenças: contextos e perspectivas analíticas em duas cidades médias. **Espaço Aberto**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 29-56, 21 jul. 2024. Disponível em: http://dx.doi.org/10.36403/espacoaberto.2024.61266. Acesso em: 27 mar. 2025.

SPOSITO, M. E. B.; GÓES, E. M. **Espaços fechados e cidades**: insegurança urbana e fragmentação socioespacial. São Paulo: Editora Unesp, 2013. 359 p.

SPOSITO, M. E. B.; GÓES, E. M. Grandes grupos econômicos, consumo e redefinição de centralidade urbana, em cidades médias. In: BELLET, C. *et al*. **Urbanización, producción y consumo en ciudades medias/intermedias**. Lleida: Universitat de Lleida, 2015. Cap. 5. p. 107-132.

SPOSITO, M. E. B.; SPOSITO, E. S. (org.). **A construção de uma pesquisa em ciências humanas**. Rio de Janeiro: Consequência, 2022. 500 p.

STAMM, C. *et al*. A população urbana e a difusão das cidades de porte médio no Brasil. **Interações**, Campo Grande, v. 14, n. 2, p. 251-265, dez. 2013. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/s1518-70122013000200011. Acesso em: 11 dez. 2023.

Statistical Office in Lodz. **Finances**. 2025. Disponível em: https://lodz.stat.gov.pl/en/information-about-voivodship/capital-of-voivodship-614/finances/. Acesso em: 11 abr. 2025.

STEINBERGER, M. (org). **Território, estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013.

STEINBERGER, M. (org.). **Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2017. 438 p.

STEINBERGER, M.; COSTA, M. A. A relevância de Políticas Públicas Espaciais: participação e luta. In: STEINBERGER, M. (org.). **Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2017. p. 29-59.

STOPPINO, M. Poder. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Editora UNB, 1997. p. 933-943.

SU, C. Beyond Inclusion: critical race theory and participatory budgeting. **New Political Science**, v. 39, n. 1, p. 126-142, 2 jan. 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1080/07393148.2017.1278858. Acesso em: 13 dez. 2023.

SU, C. Managed Participation: city agencies and micropolitics in participatory budgeting. **Nonprofit And Voluntary Sector Quarterly**, v. 47, n. 4, p. 76-96, 18 fev. 2018. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1177/0899764018757029. Acesso em: 13 dez. 2023.

SU, C. **Budgeting Justice**: cities must empower historically marginalized communities to shape how public funds are spent. 2022. Class & Inequality, Politics. Disponível em: https://www.bostonreview.net/articles/budgeting-justice/. Acesso em: 13 dez. 2023.

SUGIYAMA; N. B.; TOUCHTON, M.; WAMPLER, B. Democratic Dead Spots: Local elections and human development in Brazil. **Journal of Human Development and Capabilities**: A multi-disciplinary journal for people-centered development, p. 1-22, 11 jan. 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1080/19452829.2022.2161490. Acesso em: 17 dez. 2023.

SZCZEPAŃSKA, A.; ZAGROBA, M.; PIETRZYK, K. Participatory Budgeting as a Method for Improving Public Spaces in Major Polish Cities. **Social Indicators Research**, v. 162, n. 1, p. 231-252, 1 nov. 2021. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1007/s11205-021-02831-3. Acesso em: 14 dez. 2023.

TANAKA, G. M. M. **"Planejar para lutar e lutar para planejar"**: possibilidades e limites do planejamento alternativo. 2017. 287 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

THE ECONOMIST. **Democracy Index 2022**: frontline democracy and the battle for Ukraine. Londres: Economist Intelligence, 2023. 81 p.

TOSCANO, G.; VAIRA, C. Participatory Budgeting for enhanced transparency and Accountability in Mining Royalties: a breakthrough story in Mexico. In: DIAS, N. (org.). **Hope for Democracy**: 30 years of participatory budgeting worldwide. Faro: Oficina, 2018. p. 179-190.

TOUCHTON, M.; WAMPLER, B. Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions. **Comparative Political Studies**, v. 47, n. 10, p. 1442-1469, 27 dez. 2013. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1177/0010414013512601. Acesso em: 08 dez. 2023.

TOUCHTON, M.; WAMPLER, B.; PEIXOTO, T. Of democratic governance and revenue: participatory institutions and tax generation in Brazil. **Governance**, v. 34, n. 4, p. 1193-1212, 17 nov. 2020.

TOUCHTON, M.; MCNULTY, S.; WAMPLER, B. Participatory Budgeting and Community Development: a global perspective. **American Behavioral Scientist**, v. 67, n. 4, p. 520-536, 7 abr. 2023. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1177/00027642221086957. Acesso em: 13 dez. 2023.

TRANJAN, J. R. **Participatory Democracy in Brazil:** Foundations, Developments, and Limits. 2012. 302 f. Tese (Doutorado) - Curso de Filosofia, University Of Waterloo, Waterloo, 2012. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/2458/c04717f8efa9bc49b6edc37e92b49ae589ff.pdf >. Acesso em: 25 nov. 2023.

ULIBARRI, N.; SCOTT, T. A.; PEREZ-FIGUEROA, O. How does stakeholder involvement affect environmental impact assessment?. **Environmental Impact Assessment Review**, n. 79, p. 1-11, 07 set. 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.eiar.2019.106309. Acesso em 11 abr. 2025.

United States Census Bureau (USCB). **2020 Census Results**: access data. Access Data. 2020. Disponível em: https://www.census.gov/programs-surveys/decennial-census/decade/2020/2020-census-results.html. Acesso em: 25 maio 2025.

Urzad Miasta Lodzi (Prefeitura de Lodz). **Lodzki Budzet Obywatelski**. 2024. Disponível em: https://uml.lodz.pl/budzet-obywatelski/lbo-2024/2025/. Acesso em: 11 abr. 2025.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (org.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 75-104.

VAN DEN BRULE, D. M. As diversas abordagens da justiça espacial na Geografia. **GeoUSP**: Espaço e Tempo, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 297-316, ago. 2020.

VENTURA, I. A. **Uma análise da influência do orçamento participativo na gestão pública do município de Araraquara/SP**. 2020. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Universidade Federal de Alfenas, Varginha, 2020.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). **O processo de urbanização do Brasil.** São Paulo: Edusp, 1999. Cap. 6. p. 169-243.

VILLAÇA, F. **A ilusão do Plano Diretor**. 2005. 94 p.

VRYDAGH, J. Measuring the impact of consultative citizen participation: reviewing the congruency approaches for assessing the uptake of citizen ideas. **Policy Sciences**, v. 55, n. 1, p. 65-88, 24 fev. 2022. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1007/s11077-022-09450-w. Acesso em: 14 dez. 2023.

WAMPLER, B. **Participatory Budgeting in Brazil:** Contestation, Cooperation and Accountability. State College: Pennsylvania University Press, 2003. 312 p.

WAMPLER, B. A Guide to Participatory Budgeting. In: SHAH, Anwar (Ed.). **Participatory Budgeting.** Washington D.c.: The World Bank, 2007. Cap. 1. p. 21-54.

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 65-95, jun. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100003>. Acesso em: 08 dez. 2023.

WAMPLER, B. **Activating democracy in Brazil**: popular participation, social justice, and interlocking institutions. Notre Dame: University Of Notre Dame Press, 2015. 297 p.

WAMPLER, B.; GOLDFRANK, B. **The Rise, Spread, and Decline of Brazil's Participatory Budgeting**: the arc of a democractic innovation. Cham: Springer Nature, 2022. 132 p.

WAMPLER, B.; MCNULTY, S.; TOUCHTON, W. **Participatory Budgeting in Global Perspective**. Oxford: Oxford Academic, 2021.

WAMPLER, B.; SUGIYAMA, N. B.; TOUCHTON, M. **Democracy at work**: pathways to well-being in Brazil. Cambridge: Cambridge University Press, 2022. 353 p.

WAMPLER, B.; TOUCHTON, M. Designing institutions to improve well-being: participation, deliberation and institutionalisation. **European Journal of Political Research**, v. 58, n. 3, p. 915-937, 8 nov. 2018. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1111/1475-6765.12313. Acesso em: 14 dez. 2023.

WANG, X.; VOM HOFE, R. **Research Methods in Urban and Regional Planning**. Pequim: Tsinghua University Press, 2007. 430 p.

WARD, K. Policies in Motion and in Place: the case of business improvement districts. In: MCCANN, E.; WARD, K. (comp.). **Mobile urbanism**: cities and policymaking in the global age. Mineápolis: University Of Minnesota Press, 2011. Cap. 4. p. 71-96.

WARD, K.; MCCANN, E. Conclusion. Cities assembled: space, neoliberalization, (re)territorialization, and comparison. In: MCCANN, E.; WARD, K. (ed.). **Mobile urbanism**: cities and policymaking in the global age. Mineápolis: University Of Minnesota Press, 2011. p. 167-184.

WARZYWODA-KRUSZYNSKA, W.; GROTOWSKA-LEDER, J. Concentration of Poverty in Polish Large City: the example of Lodz. In: WÓDZ, Kazimiera (ed.). **Social Aspects of Reconstruction of Old Industrial Regions in Europe**. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Slaskiego, 1998. p. 223-235.

WETOSZKA, P. The allocation of participatory budgeting funds within the context of population ageing and social inequalities. **Nierówności Społeczne A Wzrost Gospodarczy**, v. 63, n. 3, p. 303-317, nov. 2020. Disponível em: http://dx.doi.org/10.15584/nsawg.2020.3.16. Acesso em: 07 abr. 2025.

WETOSZKA, P. Participatory Budgets in Poland and Germany: towards a single model? **Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H – Oeconomia, Lublin**, v. 56, n. 4, p. 207-224, 14 mar. 2022a. Disponível em: http://dx.doi.org/10.17951/h.2022.56.4.207-224. Acesso em: 07 abr. 2025.

WETOSZKA, P. Diffusion of participatory budgets in Poland: do neighbours matter? **International Journal Of Innovation**, v. 10, n. 4, p. 666-695, 11 out. 2022b. Disponível em: http://dx.doi.org/10.5585/iji.v10i4.21876. Acesso em: 07 abr. 2025.

WHITACKER, A. M. Centro da Cidade, Centralidade Intraurbana e Cidades Médias. In: MAIA, D. S.; SILVA, W. R.; WHITACKER, A. M. **Centro e Centralidade em Cidades Médias**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017. p. 149-178.

WHITACKER, A. M. Relações hierárquicas e não-hierárquicas entre as áreas centrais e complexificação das estruturas espaciais em cidades médias brasileiras. **Memoria del 56.º Congreso Internacional de Americanistas**. Volumen XII. Estudios sociales, Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2018. p. 903 – 914.

WHITACKER, A. M. Hierarquia, concorrência, complementaridade e coocorrência de centros na cidade: uma revisão do modelo de Brian Berry a partir da análise de seis cidades médias brasileiras. In: CACHINHO, H.; SALGUEIRO, T. B.; GUIMARAES, P. (Orgs). **Comércio, Consumo e Governança Urbana**. 1ed. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos, 2020, p. 320-331. 2020.

WHITACKER, A. M. Políticas territoriais em cidades médias e pequenas: novas periferias, desigualdades e diversidades. In: SANTOS, J. L. J. (Org.) **Políticas territoriais em cidades médias e pequenas: novas periferias, desigualdades e diversidades**. Feira de Santana: Universidade Estadual de Feira de Santana, p. 1-24, 2025. [no prelo].

WOLSZON, M.; ZAJĄC, M.; TYRAŃSKA-FOBKE, A. Inequalities in health – the needs of the residents of Polish cities expressed in Participatory Budget projects. **Journal Of Health Inequalities**, v. 9, n. 2, p. 224-230, ago. 2023. Disponível em: http://dx.doi.org/10.5114/jhi.2023.131224. Acesso em: 11 abr. 2025.

WRIGHT, M. Differences that Matter. In: CASTREE, N.; GREGORY, D. (ed.). **David Harvey**: a critical reader. Malden: Blackwell Publishing, 2006. Cap. 5. p. 80-101.

XEREZ, S. R. D. **O impacto do orçamento participativo sobre as variáveis que afetam no bem-estar social em municípios brasileiros**. 2015. 47 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

ZANLORENSSI, G.; FRONER, M. A densidade dos municípios brasileiros, segundo o Censo. **Nexo Jornal.** São Paulo. 06 jul. 2023. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/grafico/2023/07/06/a-densidade-dos-municipios-brasileiros-segundo-o-censo. Acesso em: 04 abr. 2025.

ZANOTELLI, C. L. A cidade neoliberal. **Geousp**: Espaço e Tempo, São Paulo, v. 25, n. 3, p. 65-82, 7 dez. 2021. Disponível em: http://dx.doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2021.172194. Acesso em: 15 dez. 2023.

ZANOTTI, L.; RAMA, J.; TANSCHEIT, T. Assessing the fourth wave of the populist radical right: Jair Bolsonaro's voters in comparative perspective. **Opinião Pública**, Campinas, v. 29, n. 1, p. 1-23, abr. 2023. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1807-019120232911. Acesso em: 03 dez. 2023.

ZUKIN, S. David Harvey on Cities. In: CASTREE, N.; GREGORY, D. (ed.). **David Harvey**: a critical reader. Malden: Blackwell Publishing, 2006. p. 102-120.

ZUSMAN, P. La tradición del trabajo de campo en Geografía. **Geograficando**, La Plata, v. 7, n. 7, p. 15-32, 2011.

ANEXOS

ANEXO 1 – QUESTIONÁRIO ENVIADO ÀS PREFEITURAS MUNICIPAIS

QUESTIONÁRIO - ORÇAMENTO PARTICIPATIVO MUNICIPAL
Pesquisador: Rodrigo Sartori Bogo (FCT-UNESP, Presidente Prudente)
Contato: +55 47 99213-9149 (Whatsapp) e rs.bogo@unesp.br (e-mail)

Por favor, preencha as informações abaixo antes de iniciar o questionário
Nome: _____
Cargo: _____
Município: _____

1 – Há um orçamento participativo ativo no município? Se não, qual foi a última edição realizada? Quantas edições já foram realizadas no município?

R:

2 – Qual o modelo de orçamento participativo utilizado no município? Esse modelo passou por alguma alteração ao longo do tempo? Se sim, quantas? (obs: caso não haja OP ativo no município, a pergunta se refere à última edição)

R:

3 – Qual foi o número de participantes totais (votantes e em assembleias, se possível discriminar) na última edição do orçamento participativo? Qual foi o total de participantes nas edições anteriores (preencher tabela abaixo, incrementar caso haja alguma edição faltante)?

Ano de realização do OP	Nº total de participantes do OP
1990	
1991	
1992	
1993	
1994	
1995	
1996	
1997	
1998	
1999	
2000	
2001	
2002	
2003	
2004	
2005	
2006	
2007	
2008	
2009	
2010	
2011	
2012	
2013	
2014	
2015	
2016	
2017	
2018	
2019	

2020	
2021	
2022	
2023	

4 - Qual foi o valor total investido (em R$) pela prefeitura na última edição do orçamento participativo? E qual foi o valor total investido nas edições anteriores (preencher tabela abaixo, incrementar caso haja alguma edição faltante)?

Ano de realização do OP	Valor total investido via OP (R$)
1990	
1991	
1992	
1993	
1994	
1995	
1996	
1997	
1998	
1999	
2000	
2001	
2002	
2003	
2004	
2005	
2006	
2007	
2008	
2009	
2010	
2011	
2012	
2013	
2014	
2015	
2016	
2017	
2018	
2019	
2020	
2021	
2022	
2023	

5 – Qual a porcentagem (%) dos investimentos municipais que foram direcionados ao orçamento participativo na última edição? Qual foi essa porcentagem nas edições anteriores (preencher tabela abaixo, incrementar caso haja alguma edição faltante)?

Ano de realização do OP	Fatia dos investimentos municipais aplicados via OP (%)
1990	
1991	
1992	
1993	

1994	
1995	
1996	
1997	
1998	
1999	
2000	
2001	
2002	
2003	
2004	
2005	
2006	
2007	
2008	
2009	
2010	
2011	
2012	
2013	
2014	
2015	
2016	
2017	
2018	
2019	
2020	
2021	
2022	
2023	

6 – Os investimentos do orçamento participativo são destinados a áreas mais socioeconomicamente vulneráveis do município? Há alguma regra com este objetivo?

R:

ANEXO 2 – LISTA DE MUNICÍPIOS COLETADOS POR *CLUSTER*

Cluster	**Município/UF**	**Tipo de dado [primário]**
Cluster 'a' (Metrópoles)	São Paulo/SP	Dados completos
	Belo Horizonte/MG	Dados completos
	Campinas/SP	Dados completos
	Curitiba/PR	Dados completos
	Belém/PA	Dados completos
	Fortaleza/CE	Dados completos
	Goiânia/GO	Dados completos
	Porto alegre/RS	Dados completos
	Recife/PE	Dados completos
	Salvador/BA	Dados completos
	Vitória/ES	Dados completos
	Brasília/DF	Dados parciais
	Florianópolis/SC	Dados parciais
	Manaus/AM	Dados parciais
	Rio de Janeiro/RJ	Dados parciais
Cluster 'b' (Municípios de médio e grande porte em Regiões Metropolitanas)	São Bernardo do Campo/SP	Dados completos
	Itaboraí/RJ	Dados completos
	Niterói/RJ	Dados completos
	Biguaçu/SC	Dados completos
	Canoas/RS	Dados completos
	Cariacica/ES	Dados completos
	Contagem/MG	Dados completos
	Gravataí/RS	Dados completos
	Hortolândia/SP	Dados completos
	São Leopoldo/RS	Dados completos
	Serra/ES	Dados completos
	Vila Velha/ES	Dados completos
	Suzano/SP	Dados completos
	Barueri/SP	Dados parciais
	Diadema/SP	Dados parciais
	Embu das Artes/SP	Dados parciais
	Santo André/SP	Dados parciais
	São Caetano do Sul/SP	Dados parciais
	Cidade Ocidental/GO	Dados parciais
	Brumadinho/MG	Dados parciais
	Lauro de Freitas/BA	Dados parciais
	Novo Hamburgo/RS	Dados parciais
	Olinda/PE	Dados parciais
	Pinhais/PR	Dados parciais
	São José dos Pinhais/PR	Dados parciais
	Senador Canedo/GO	Dados parciais
	Viana/ES	Dados parciais
	Ribeirão Pires/SP	Dados parciais
	Guarulhos/SP	Dados parciais
	Caieiras/SP	Sem dados
	Carapicuíba/SP	Sem dados
	Ferraz de Vasconcelos/SP	Sem dados
	Itapecerica da Serra/SP	Sem dados
	Jandira/SP	Sem dados
	Mauá/SP	Sem dados
	Osasco/SP	Sem dados
	Taboão da Serra/SP	Sem dados
	Águas Lindas de Goiás/SP	Sem dados

	Duque de Caxias/RJ	Sem dados
	Itaguaí/RJ	Sem dados
	Nilópolis/RJ	Sem dados
	Valparaíso de Goiás/GO	Sem dados
	Almirante Tamandaré/PR	Sem dados
	Alvorada/RS	Sem dados
	Ananindeua/PA	Sem dados
	Aquiraz/CE	Sem dados
	Betim/MG	Sem dados
	Cabo de Santo Agostinho/PE	Sem dados
	Cachoeirinha/RS	Sem dados
	Camaçari/BA	Sem dados
	Camaragibe/PE	Sem dados
	Caucaia/CE	Sem dados
	Esmeraldas/MG	Sem dados
	Esteio/RS	Sem dados
	Jaboatão dos Guararapes/PE	Sem dados
	Maracanaú/CE	Sem dados
	Paulista/PE	Sem dados
	Ribeirão das Neves/MG	Sem dados
	Santa Luzia/MG	Sem dados
	São José/SC	Sem dados
	Sapiranga/RS	Sem dados
	Sapucaia do Sul/RS	Sem dados
	Simões Filho/BA	Sem dados
	Sumaré/SP	Sem dados
	Viamão/RS	Sem dados
Cluster 'c' (Capitais estaduais não metropolitanas e municípios de porte médio aglomerados)	João Pessoa/PB	Dados completos
	Natal/RN	Dados completos
	Teresina/PI	Dados completos
	Belém/PA	Dados completos
	Campo Grande/MS	Dados parciais
	Cuiabá/MT	Dados parciais
	São Luís/MA	Dados parciais
	Porto Velho/RO	Dados parciais
	Aracaju/SE	Sem dados
	Maceió/AL	Sem dados
	Macapá/AP	Sem dados
	Boa Vista/RR	Sem dados
	Paço do Lumiar/MA	Sem dados
	São Cristóvão/SE	Sem dados
	Timon/PI	Sem dados
	Várzea Grande/MT	Sem dados
	Rio Branco/AC	Sem dados
Cluster 'd' (Cidades médias de largo alcance e aglomerados)	Ribeirão Preto/SP	Dados completos
	Bauru/SP	Dados completos
	Chapecó/SC	Dados completos
	Criciúma/SC	Dados completos
	Gaspar/SC	Dados completos
	Joinville/SC	Dados completos
	Maringá/PR	Dados completos
	Sorocaba/SP	Dados completos
	Vitória da Conquista/BA	Dados completos
	Votorantim/SP	Dados completos
	Araraquara/SP	Dados completos
	Cachoeiro do Itapemirim/ES	Dados completos
	Cubatão/SP	Dados completos

	Ipatinga/MG	Dados completos
	Petrópolis/RJ	Dados completos
	Piracicaba/SP	Dados completos
	Santos/SP	Dados completos
	Montes Claros/MG	Dados completos
	São Carlos/SP	Dados completos
	Campina Grande/PB	Dados completos
	Blumenau/SC	Dados parciais
	Campos dos Goytacazes/RJ	Dados parciais
	Caruaru/PE	Dados parciais
	Dourados/MS	Dados parciais
	Itajaí/SC	Dados parciais
	Juazeiro do Norte/CE	Dados parciais
	São José do Rio Preto/SP	Dados parciais
	Brusque/SC	Dados parciais
	Divinópolis/MG	Dados parciais
	Guarujá/SP	Dados parciais
	Jundiaí/SP	Dados parciais
	Santa Maria/RS	Dados parciais
	Teófilo Otoni/MG	Dados parciais
	Itabuna/BA	Dados parciais
	Volta Redonda/RJ	Dados parciais
	Caçapava/SP	Sem dados
	Cascavel/PR	Sem dados
	Crato/CE	Sem dados
	Farroupilha/RS	Sem dados
	Içara/SC	Sem dados
	Jacareí/SP	Sem dados
	Juiz de Fora/MG	Sem dados
	Londrina/PR	Sem dados
	Passo Fundo/RS	Sem dados
	Pindamonhangaba/SP	Sem dados
	São Francisco do Sul/SC	Sem dados
	São José dos Campos/SP	Sem dados
	Uberlândia/MG	Sem dados
	Americana/SP	Sem dados
	Anápolis/GO	Sem dados
	Araçatuba/SP	Sem dados
	Arapiraca/AL	Sem dados
	Armação dos Búzios/RJ	Sem dados
	Barra Mansa/RJ	Sem dados
	Cacoal/RO	Sem dados
	Campo Limpo Paulista/SP	Sem dados
	Catanduva/SP	Sem dados
	Coronel Fabriciano/MG	Sem dados
	Eunápolis/BA	Sem dados
	Foz do Iguaçu/PR	Sem dados
	Franca/SP	Sem dados
	Garanhuns/PE	Sem dados
	Governador Valadares/MG	Sem dados
	Guaratinguetá/SP	Sem dados
	Ilhéus/BA	Sem dados
	Imperatriz/MA	Sem dados
	Ji-Paraná/RO	Sem dados
	Juazeiro/BA	Sem dados
	Lages/SC	Sem dados
	Laguna/SC	Sem dados

	Lajeado/RS	Sem dados
	Limeira/SP	Sem dados
	Macaé/RJ	Sem dados
	Pelotas/RS	Sem dados
	Poços de Caldas/MG	Sem dados
	Ponta Grossa/PR	Sem dados
	Pouso Alegre/MG	Sem dados
	Presidente Prudente/SP	Sem dados
	Rio das Ostras/RJ	Sem dados
	Santa Barbara d'Oeste/SP	Sem dados
	Santarém/PA	Sem dados
	São Vicente/SP	Sem dados
	Sobral/CE	Sem dados
	Timóteo/MG	Sem dados
	Tubarão/SC	Sem dados
	Varginha/MG	Sem dados
	Várzea Paulista/SP	Sem dados
Cluster 'e' (Cidades médias de baixo alcance)	Alagoinhas/BA	Dados completos
	Bragança Paulista/SP	Dados completos
	Toledo/PR	Dados completos
	Aracruz/ES	Dados completos
	Atibaia/SP	Dados completos
	Cáceres/MT	Dados completos
	Caraguatatuba/SP	Dados completos
	Concórdia/SC	Dados completos
	Itabira/MG	Dados completos
	Jaboticabal/SP	Dados completos
	Registro/SP	Dados completos
	Bagé/RS	Dados parciais
	Patos/PB	Dados parciais
	Penápolis/SP	Dados parciais
	Além Paraíba/MG	Sem dados
	Alfenas/MG	Sem dados
	Araras/SP	Sem dados
	Barbacena/MG	Sem dados
	Barra do Piraí/RJ	Sem dados
	Bento Gonçalves/RS	Sem dados
	Botucatu/SP	Sem dados
	Campo Mourão/PR	Sem dados
	Candiota/RS	Sem dados
	Caxias/MA	Sem dados
	Colatina/ES	Sem dados
	Cruz Alta/RS	Sem dados
	Erechim/RS	Sem dados
	Francisco Beltrão/PR	Sem dados
	Iguatu/CE	Sem dados
	Ijuí/RS	Sem dados
	Irecê/BA	Sem dados
	Itapetininga/SP	Sem dados
	Itapeva/SP	Sem dados
	Itumbiara/MG	Sem dados
	Lavras/MG	Sem dados
	Linhares/ES	Sem dados
	Manhuaçu/MG	Sem dados
	Mogi Mirim/SP	Sem dados
	Ourinhos/SP	Sem dados
	Paranavaí/PR	Sem dados

	Parnaíba/PI	Sem dados
	Patos de Minas/MG	Sem dados
	Paulo Afonso/BA	Sem dados
	Porto Seguro/BA	Sem dados
	Resende/RJ	Sem dados
	Rio Claro/SP	Sem dados
	Rio do Sul/SC	Sem dados
	Rio Grande/RS	Sem dados
	Rio Verde/GO	Sem dados
	Santa Rosa/RS	Sem dados
	São Mateus/ES	Sem dados
	Senhor do Bonfim/BA	Sem dados
	Sertãozinho/SP	Sem dados
	Teixeira de Freitas/BA	Sem dados
	Ubá/MG	Sem dados
	Umuarama/PR	Sem dados
	Afogados da Ingazeira/PE	Sem dados
	Alegrete/RS	Sem dados
	Amparo/SP	Sem dados
	Andradina/SP	Sem dados
	Angra dos Reis/RJ	Sem dados
	Araxá/MG	Sem dados
	Bebedouro/SP	Sem dados
	Campo Maior/PI	Sem dados
	Canela/RS	Sem dados
	Capanema/PR	Sem dados
	Caratinga/MG	Sem dados
	Castro/PR	Sem dados
	Charqueadas/RS	Sem dados
	Codó/MA	Sem dados
	Conceição do Coité/BA	Sem dados
	Conselheiro Lafaiete/MG	Sem dados
	Corumbá/MS	Sem dados
	Cruz das Almas/BA	Sem dados
	Dracena/SP	Sem dados
	Formiga/MG	Sem dados
	Goianésia/SP	Sem dados
	Guaporé/RS	Sem dados
	Guarabira/PB	Sem dados
	Guarapari/ES	Sem dados
	Guaxupé/MG	Sem dados
	Imbituba/SC	Sem dados
	Itaituba/PA	Sem dados
	Itajubá/MG	Sem dados
	Itapira/SP	Sem dados
	Itatiba/SP	Sem dados
	Itaúna/MG	Sem dados
	João Monlevade/MG	Sem dados
	Leme/SP	Sem dados
	Lins/SP	Sem dados
	Luís Eduardo Magalhães/BA	Sem dados
	Marau/SP	Sem dados
	Matão/SP	Sem dados
	Medianeira/PR	Sem dados
	Nossa Senhora da Glória/SE	Sem dados
	Ouro Preto/MG	Sem dados
	Palmeira dos Índios/AL	Sem dados

	Paracatu/MG	Sem dados
	Patrocínio/MG	Sem dados
	Pirassununga/SP	Sem dados
	Piripiri/PI	Sem dados
	Salgueiro/BA	Sem dados
	Santana do Livramento/RS	Sem dados
	São José do Rio Pardo/SP	Sem dados
	São Sebastião/RS	Sem dados
	Surubim/PE	Sem dados
	Teresópolis/RJ	Sem dados
	Torres/RS	Sem dados
	Ubatuba/SP	Sem dados
	Vacaria/RS	Sem dados
	Viçosa/MG	Sem dados

ANEXO 3 – COMPILAÇÃO DE FONTES ACADÊMICAS UTILIZADAS NO BANCO DE DADOS

Município	Fontes utilizadas
Alagoinhas/BA	CASTRO, C. M. **Políticas Públicas e Cidadania**: uma análise da construção do orçamento participativo e a influência das associações de moradores da cidade de Alagoinhas - Bahia. 2015. 186 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Políticas Sociais e Cidadania, Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2015.
Lauro de Freitas/BA	AMARAL, M.; SOUZA, M. H. L.; BIÊ, M. D. Orçamento Participativo: estudo comparativo sobre duas experiências no interior da Bahia. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, Vitória da Conquista, v. 1, n. 15, p. 27-58, dez. 2013.
Salvador/BA	FADUL, É. M. C. Limites e contradições de um modelo decisório inovador. **O & S**, v. 6, n. 15, p. 149-158, maio 1999. IVO, A. B. L. Uma racionalidade constrangida: a experiência da governança urbana em Salvador. **Caderno CRH**, Salvador, v. 1, n. 26, p. 105-145, jan. 1997. IVO, A. B. L.; FADUL, É. M. C.; HEBER, Florence. Limites e potencialidades da governabilidade e da governança urbana: o caso de salvador. **O & S**, v. 5, n. 13, p. 63-85, set. 1998. REITER, B. Defendendo Privilégio: os limites da participação popular em Salvador, Bahia. **Antropolítica**, Niterói, v. 1, n. 22, p. 199-220, jun. 2007.
Vitória da Conquista/BA	MEIRA, A. A. **Participação popular no planejamento e gestão urbanos**: o caso de Vitória da Conquista-BA. 2016. 147 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2016. NOVAES, F. S. **O orçamento participativo de Vitória da Conquista-BA**: uma gestão pública societal? 2011. 198 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011. NOVAES, F. S.; SANTOS, M. E. P. O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal - a experiência de Vitória da Conquista (BA). **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, p. 797-820, ago. 2014. Http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121668.
Fortaleza/CE	GUEDES, A. B. R. **Orçamento Participativo em Fortaleza do legal ao real**. 2022. 86 f. Monografia (Especialização) - Curso de Gestão de Políticas Públicas, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022. MOREIRA, H. B. **Orçamento Participativo de Fortaleza**: uma promessa a ser cumprida. 2015. 220 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Avaliação de Políticas Públicas, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015. SOARES DA SILVA, F. A. **A gestão municipal e seus impactos sobre a política participativa**: um estudo de caso sobre o orçamento participativo de Fortaleza/CE em uma perspectiva comparada. 2017. 145 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017. XEREZ, S. R. D. **O impacto do orçamento participativo sobre as varíaveis que afetam no bem-estar social em municípios brasileiros**. 2015. 47 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.
Brasília/DF	DUTRA JÚNIOR, J. F. **Política pública se discute, sim! Processo de tomada de decisões no orçamento participativo do Distrito Federal, experiência de 2011-2014**. 2016. 213 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2016. SOUZA, F. J. B.; SILVA, S. A. M. Orçamento Participativo: mais qualidade da democracia?. **O & s**, Salvador, v. 24, n. 81, p. 195-215, abr. 2017.
Cachoeiro do Itapemirim/ES	SOUZA, L. V. S. **Consciência política e participação no orçamento participativo de Cachoeiro de Itapemirim - Espírito Santo no período 2009-2012**. 2012. 172 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

Cariacica/ES	BRUCE, K. B. **Entre os limites da cultura política e o fortalecimento da sociedade civil**: o processo do orçamento participativo no município de Cariacica. 2007. 230 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Política Social, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2007. FERREIRA, J. H. **Participação popular e ações do governo local no município de Cariacica, Espírito Santo**. 2013. 106 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Políticas Públicas e Desenvolvimento Local, Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, Vitória, 2013.
Serra/ES	BODART, C. N. **Alocação socioespacial dos recursos públicos por meio do orçamento participativo em Serra/ES**. 2009. 139 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Planejamento Regional e Gestão de Cidades, Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, 2009. CARLOS, E. **Controle social e política redistributiva no orçamento participativo**. Vitória: EDUFES, 2015. 220 p.
Vila Velha	FERRI, M. F. **A disputa entre diferentes projetos políticos no orçamento participativo do município de Vila Velha - E. Santo**: radicalização da democracia ou elitismo democrático? 2009. 347 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Política Social, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2009. TAVARES, A. L. S. **Democracia e orçamento participativo**: um estudo de caso do município de vila velha. 2017. 139 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Contábeis, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017.
Vitória/ES	CARLOS, E. **Controle social e política redistributiva no orçamento participativo**. Vitória: EDUFES, 2015. 220 p. SAMPAIO, A. P. S. Orçamento Participativo de Vitória: analisando o formato institucional. **Civitas**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 155-180, jun. 2006.
Montes Claros/MG	ARAÚJO, S. S. **Estudo do processo do orçamento participativo implantado em Montes Claros/MG**. 2013. 165 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Social, Universidade Estadual de Montes Claros, Montes Claros, 2013.
Belém/PA	BARROS, J. S. **Participação popular em Belém**: a experiência do congresso da cidade e do orçamento participativo e a sociabilidade política brasileira. 2012. 172 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. SILVA, P. B. **Bases teóricas do orçamento participativo**: um estudo na prefeitura da cidade de Belém/PA. 2010. 82 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Contábeis, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.
Campina Grande/PB	COSTA, F. D. A. **Orçamento participativo**: a institucionalização da participação no controle do orçamento público. o município de Campina Grande - PB. 2005. 172 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2005. COSTA, M. B. **Avanços e resistências no processo de implantação do orçamento participativo em Campina Grande (PB)**. 2002. 169 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 2002. SILVA, W. R. **Orçamento participativo e governabilidade**: um estudo dos gastos públicos em Campina Grande 1993-1998. 2000. 106 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 2000.
João Pessoa/PB	COSTA, M. A. S. **O nível de implementação das prioridades levantadas por meio do orçamento participativo na lei orçamentária anual do município de João Pessoa**. 2018. 45 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Contábeis^, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018. MACÊDO, J. A. **As mudanças metodológicas do orçamento participativo de João Pessoa, suas causas e efeitos (2013-2020)**. 2022. 111 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão Pública e Cooperação Internacional, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2022. PITA, P. D. S. **O orçamento participativo como instrumento de legitimidade democrática e construção da cidadania ativa**: um estudo de caso da

	experiência de João Pessoa. 2020. 127 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Constitucional, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020.
Olinda/PE	DUCHROW, A. D. **Participação social no planejamento e gestão urbana**: o orçamento participativo de Olinda. 2004. 177 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2004.
Recife/PE	SILVA SANTOS, R. C. **Do orçamento participativo ao Recife Participa**: uma avaliação comparativa dos processos de participação no planejamento e gestão urbanos do Recife. 2017. 118 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.
Campos dos Goytacazes/RJ	SUETT, W. B.; LIRA, R. A. Uma apresentação dos resultados preliminares da elaboração e implantação do Orçamento Participativo (OP) na cidade de Campos dos Goytacazes. In: SEMINÁRIO DE INTEGRAÇÃO, 7., 2018, Campos dos Goytacazes. **Anais [...] .** Campos dos Goytacazes, 2018.
Itaboraí/RJ	ALVES, A. C. T. M.; GURGEL, C. R. M. Obstáculos a participação social evidenciados em estudo empírico. **Revista Brasileira de Administração Política**, Salvador, v. 7, n. 2, p. 89-112.
Niterói/RJ	SILVA, S. H. **Democracia e representação política**: um estudo sobre a representação da sociedade civil no conselho do orçamento participativo de **N**iterói. 2011. 170 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.
Petrópolis/RJ	GUEDÓN, P.; ZANATTA, A. Â. **O.P.**: "as comunidades elegem, o governo executa". Petrópolis: Instituto de Pesquisas Humanistas e Solidaristas, 2005. 96 p.
Rio de Janeiro/RJ	CARDOSO, I. C. C. O Orçamento Participativo do Rio de Janeiro e as Políticas de Planejamento Urbano Estratégico. **Revista em Pauta**, [S. L.], v. 6, n. 24, p. 113-138, dez. 2009. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. **Orçamento Participativo Município do Rio de Janeiro**: exercício de 2003. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2002. 23 p. (Coleção Estudos da Cidade nº 74).
Natal/RN	ALMEIDA, L. S. B. *et al*. O Orçamento Participativo em Natal: falta de recursos ou de vontade política? In: ENCONTRO NACIONAL DO ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 5., 2023, Belo Horizonte. **Anais [...].** Belo Horizonte: ANEPECP, 2023. p. 1-23. BARROS JÚNIOR, R. O. **Experiência do Orçamento Participativo no município de Natal**. 2012. 54 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012. GUERRA, J. O.; TACCONI NETO, E. A. A participação social no contexto atual: breves considerações sobre o orçamento participativo na cidade do Natal-RN. **Empírica Br**: Revista Brasileira de Gestão, Negócios e Tecnologia da Informação, v. 1, p. 30-55, dez. 2018.
Novo Hamburgo/RS	LEMES, L. M. **Orçamento Participativo como instrumento de participação democrática**: o caso da cidade de Novo Hamburgo. 2012. 48 f. Monografia (Especialização) - Curso de Gestão Pública Municipal, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. SILVA, M. M. **Orçamento Participativo**: as primeiras experiências e sua implantação no município de Novo Hamburgo/RS. 2012. 75 f. Monografia (Especialização) - Curso de Gestão Pública Municipal, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Novo Hamburgo, 2012.
Porto Alegre/RS	SIQUEIRA, L. F.; MARZULO, E. P. Da democracia participativa à desdemocratização na cidade: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 23, n. 50, p. 399-422, abr. 2021. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5016. Acesso em: 13 dez. 2023.
Santa Maria/RS	GUILHERME, R. C. Democratização do orçamento público: uma análise do processo participativo de Santa Maria - RS. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 6., 2013, São Luís. **Anais [...].** São Luís: UFMA, 2013.
São Leopoldo/RS	BRAGA, C. R. X. **Normatização e legitimidade do orçamento participativo**: o estudo de caso do município de São Leopoldo. 2010. 40 f. TCC (Graduação) -

	Curso de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.
Cidade Ocidental/GO	FERNANDES, L. C. **Orçamento participativo**: uma análise de sua implementação no município de Cidade Ocidental - GO. 2019. 28 f. Monografia (Especialização) - Curso de Gestão Pública Municipal, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.
Goiânia/GO	FONSECA, J. F. R. **O orçamento participativo e a gestão democrática de Goiânia**. 2009. 148 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento e Planejamento Territorial, Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2009. VIEIRA, M. M. C. **A inclusão do orçamento participativo no planejamento urbano de Goiânia**. 2009. 140 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento e Planejamento Territorial, Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2009.
Dourados/MS	FRANÇA, A. C. O Vôo da Águia: a decisão popular e a execução pública do orçamento participativo em Dourados - MS. In: CONGRESSO INTERNACIONAL CIDADE E TERRITÓRIO, 8., 2012, Rio de Janeiro. **Anais [...].** Rio de Janeiro: UFRJ, 2012.
São Luís/MA	CRUZ NETO, N. **Orçamento participativo**: o processo de implementação em São Luís. 2009. 157 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009.
Biguaçu/SC	BITENCOURT, R. D. **Os efeitos das mudanças de governo no Orçamento Participativo do município de Biguaçu/SC - 2001/2014**. 2015. 73 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Sociais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. LÜCHMANN, L. H. H. Participação e aprendizado político no orçamento participativo: um estudo de caso em um município catarinense. **Educação Social**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 513-532, abr. 2012. SILVA, R. **Redistribuição e inclusão**: o orçamento participativo de Biguaçu e as eleições municipais. 2010. 151 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.
Blumenau/SC	MOURA, R. R. **Compromisso governamental, desenho institucional e tradição associativa**: o orçamento participativo em Blumenau e Chapecó. 2004. 174 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. MOURA, R. R. Compromisso governamental e orçamento participativo: estudo comparativo das experiências em Blumenau e Chapecó, Santa Catarina. **Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 206-214, jul. 2007.
Chapecó/SC	MOURA, R. R. **Compromisso governamental, desenho institucional e tradição associativa**: o orçamento participativo em Blumenau e Chapecó. 2004. 174 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. MOURA, R. R. Compromisso governamental e orçamento participativo: estudo comparativo das experiências em Blumenau e Chapecó, Santa Catarina. **Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 206-214, jul. 2007. ROVER, O. J. O encasulamento do poder e os limites da gestão governamental no Orçamento Participativo de Chapecó. In: BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. H. (org.). **Orçamento participativo**: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 2007. p. 167-184.
Concórdia/SC	HARTMANN, F. C. **Aprendizado político e democrático no orçamento participativo do município de Concórdia - SC**. 2011. 200 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.
Florianópolis/SC	COLAÇO, R. L. **Limites e possibilidades do Orçamento Participativo de Florianópolis (1993/96) para romper com formas tradicionais de gestão e impulsionar a formação de esferas públicas democráticas**. 1999. 265 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

Itajaí/SC	WÖHLKE, R. **Sociedade civil e orçamento participativo**: o caso de Itajaí/SC no período de 2005/2006. 2006. 68 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciência Política, Centro de Ciências Jurídicas, Políticas e Sociais, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2006.
Joinville/SC	MEZADRI, F. **Estratégia política e ampliação democrática no orçamento participativo do município de Joinville (SC) 2009/2012**. 2012. 230 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.
Campinas/SP	BRAGA, J. R. **Campinas e os desafios da participação intersetorializada e territorializada**. 2012. 224 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012. FERRAREZI, A. N. **Orçamento Participativo em Campinas-SP**: participação popular nas finanças públicas. 2005. 98 f. TCC (Graduação) - Curso de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.
Diadema/SP	ROMÃO, W. M. Participação institucional e partidos políticos na Região Metropolitana de São Paulo: análise de quatro experiências de orçamento participativo. In: CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES, 36., 2013, Washington DC. **Proceedings [...].** Washington DC: LASA, 2013. p. 2-25. SATO, N. K. **Orçamento Participativo de Diadema**: contribuição da participação popular na implementação de políticas públicas no município no período de 2001 a 2012. 2018. 85 f. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em: http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/21216. Acesso em: 11 dez. 2023.
Jaboticabal/SP	VIGLIO, J. E. **Avaliação da experiência do orçamento participativo numa cidade média**: o caso de Jaboticabal-SP. 2004. 172 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia Urbana, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004. VIGLIO, J. E.; TEIXEIRA, B. A. N. Orçamento participativo de Jaboticabal/SP: limites e debilidades para uma efetiva partilha de poder. **Organização e Democracia**, v. 8, n. 1, p. 93-114, jun. 2007.
Ribeirão Pires/SP	CARVALHO, M. C. A. A.; FELGUEIRAS, D. **Orçamento Participativo no ABC**: Mauá - Ribeirão Pires - Santo André. São Paulo: Instituto Pólis, 2000. 80 p. (Publicações Pólis, 34). GIACOMETTI, H. C. **Orçamento Participativo**: a experiência de Ribeirão Pires. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2005. 55 p. (GVPesquisa). Relatório 15.
Ribeirão Preto/SP	CAPUCELLI, R. C. P. **Aprimoramento da democracia pela participatividade**: a experiência do orçamento participativo em Ribeirão Preto/SP. 2017. 214 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2017.
São Bernardo do Campo/SP	GOMES, R. P. **Os fatores críticos de sucesso no processo de elaboração do orçamento participativo de Braga (Portugal) e de São Bernardo do Campo (Brasil)**. 2011. 167 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Contábeis e Financeiras, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.
São Carlos/SP	SOUZA, L. A. M. Orçamento participativo e as novas dinâmicas políticas locais. **Lua Nova**, São Paulo, v. 1, n. 84, p. 353-364, dez. 2011.
São Paulo/SP	DIAS, J. M. P. **O orçamento participativo na cidade de São Paulo**: confrontos e enfrentamentos no circuito do poder. 2006. 164 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. SÁNCHEZ, F. R. Governança urbana e participação cidadã: a experiência do OP em São Paulo. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 10, p. 141-174, dez. 2003.
Suzano/SP	DÁRIO JÚNIOR, I. R. **Corpo em movimento**: marcas do orçamento participativo na cidade de Suzano/SP. 2016. 285 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação, Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2016.

Votorantim/SP	CONEGERO, E. G. **Orçamento participativo como instrumento de atuação da sociedade civil na destinação dos recursos públicos**: análise da experiência do município de Votorantim-SP. 2018. 39 f. Monografia (Especialização) - Curso de Gestão Pública, Universidade Federal de São João del Rei, Votorantim, 2018.

ANEXO 4 – PERFIL DOS ENTREVISTADOS

Araraquara 1 (A1)	
Tipo de entrevista	Agente bem-informada
Identidade de gênero	Feminino
Raça	Branca
Idade	32 anos
Profissão	Administradora pública
Origem	Araraquara, São Paulo
Formação	Superior completo (administração pública)
Relação com o OP	Diretora do OP
Data da entrevista	18/06/2024
Local da entrevista	Sede da Coordenadoria de Participação Popular, escritório da entrevistada
Duração	~79 minutos

Araraquara 2 (A2)	
Tipo de entrevista	Citadina/liderança comunitária
Identidade de gênero	Feminino
Raça	Parda
Idade	58 anos
Profissão	Comerciante
Origem	Araraquara, São Paulo
Formação	Ensino Médio completo
Relação com o OP	Presidenta do COP
Data da entrevista	20/06/2024
Local da entrevista	Casa dos Conselhos, sala de reuniões
Duração	~72 minutos

Araraquara 3 (A3)	
Tipo de entrevista	Agente bem-informada
Identidade de gênero	Feminino
Raça	Branca
Idade	66 anos
Profissão	Deputada estadual
Origem	Araraquara, São Paulo
Formação	Superior completo (História e Direito)
Relação com o OP	Ex-diretora do OP
Data da entrevista	24/06/2024
Local da entrevista	Escritório da entrevistada
Duração	~76 minutos

Araraquara 4 (A4)	
Tipo de entrevista	Agente bem-informado
Identidade de gênero	Masculino
Raça	Pardo
Idade	c anos
Profissão	Metalúrgico aposentado, gestor de projetos
Origem	Araraquara, São Paulo
Formação	Superior completo (Tecnologia e gestão pública)
Relação com o OP	Gestor de projetos do OP
Data da entrevista	24/06/2024
Local da entrevista	Casa dos Conselhos, sala de reuniões
Duração	~78 minutos

Araraquara 5 (A5)

Tipo de entrevista	Agente bem-informado
Identidade de gênero	Masculino
Raça	Branco
Idade	40+ anos
Profissão	Ativista social
Origem	Piracicaba, São Paulo
Formação	Ensino médio completo
Relação com o OP	Secretário de Participação Popular
Data da entrevista	24/06/2024
Local da entrevista	Sede da Secretaria de Participação Popular e Direitos Humanos, sala de reuniões
Duração	~51 minutos

Araraquara 6 (A6)	
Tipo de entrevista	Agente bem-informado
Identidade de gênero	Masculino
Raça	Branco
Idade	60+ anos
Profissão	Vereador
Origem	Araraquara, São Paulo
Formação	Superior completo (Direito)
Relação com o OP	Ex-diretor do Orçamento Participativo
Data da entrevista	26/06/2024
Local da entrevista	Sede da câmara de vereadores, escritório do entrevistado
Duração	~82 minutos

Lodz 1 (L1)	
Tipo de entrevista	Agente bem-informado
Identidade de gênero	Masculino
Raça	Branco
Idade	72 anos
Profissão	Aposentado (ex-professor universitário e consultor de participação)
Origem	Lodz, Lodzkie
Formação	Pós-graduação (sociologia)
Relação com o OP	Membro da força-tarefa que fundou o OP na cidade
Data da entrevista	05/11/2024
Local da entrevista	Estadia do pesquisador (apartamento)
Duração	~87 minutos

Lodz 2 (L2)	
Tipo de entrevista	Misto
Identidade de gênero	Masculino
Raça	Branco
Idade	30+ anos
Profissão	Função gerencial em ONGs
Origem	Polônia
Formação	Ensino superior
Relação com o OP	Atuou em ONGs na promoção do OP e depois na equipe de participação
Data da entrevista	06/11/2024
Local da entrevista	Bar, área interna
Duração	~82 minutos

Lodz 3 (L3)

Tipo de entrevista	Misto
Identidade de gênero	Masculino
Raça	Branco
Idade	40+ anos
Profissão	Desconhecido
Origem	Lodz, Lodzkie
Formação	Ensino superior
Relação com o OP	Atuou em ONGs na promoção do OP e depois no PR da prefeitura
Data da entrevista	07/11/2024
Local da entrevista	Cafeteria, área interna
Duração	~69 minutos

Lodz 4 (L4)	
Tipo de entrevista	Agente bem-informada
Identidade de gênero	Feminino
Raça	Branca
Idade	40+ anos
Profissão	Planejadora urbana (economia)
Origem	Lodz, Lodzkia
Formação	Doutoranda
Relação com o OP	Diretora de participação social
Data da entrevista	08/11/2024
Local da entrevista	Sede do departamento de atividades urbanas, escritório da entrevistada
Duração	~74 minutos

Lodz 5 (L5)	
Tipo de entrevista	Líder comunitário
Identidade de gênero	Masculino
Raça	Branco
Idade	40-50 anos
Profissão	Empresário
Origem	Lodz, Lodzkia
Formação	Ensino superior
Relação com o OP	Líder local
Data da entrevista	09/11/2024
Local da entrevista	Cafeteria, área interna
Duração	~69 minutos

Lodz 6 (L6)	
Tipo de entrevista	Agente bem-informado
Identidade de gênero	Masculino
Raça	Branco
Idade	30+ anos
Profissão	Vereador
Origem	Lodz, Lodzkia
Formação	Ensino superior (planejamento urbano)
Relação com o OP	Vereador e participante no OP
Data da entrevista	09/11/2024
Local da entrevista	Cafeteria, área interna
Duração	~61 minutos

Lodz 7 (L7)	
Tipo de entrevista	Agente bem-informado
Identidade de gênero	Feminino
Raça	Branca

Idade	20 anos
Profissão	Vereadora
Origem	Lodz, Lodzkia
Formação	Desconhecido
Relação com o OP	Vereadora direcionada ao OP
Data da entrevista	11/11/2024
Local da entrevista	Cafereria, área interna
Duração	~53 minutos

Maringá 1 (M1)	
Tipo de entrevista	Citadina/Líder comunitária
Identidade de gênero	Feminino
Raça	Branca
Idade	60+ anos
Profissão	Ativista social, professora universitária e bancária aposentada
Origem	Maringá, Paraná
Formação	Superior completo (letras)
Relação com o OP	Presidente de associação de moradores que participa do OC
Data da entrevista	22/05/2024
Local da entrevista	Cafeteria, área externa
Duração	~79 minutos

Maringá 2 (M2)	
Tipo de entrevista	Agente bem-informado
Identidade de gênero	Masculino
Raça	Amarelo
Idade	30+ anos
Profissão	Economista
Origem	Desconhecido
Formação	Doutorado (economia)
Relação com o OP	Diretor técnico do OC
Data da entrevista	23/05/2024
Local da entrevista	Sede do Instituto de Planejamento Urbano e Pesquisa, sala de reuniões
Duração	~50 minutos

Maringá 3 (M3)	
Tipo de entrevista	Híbrido (ambos os perfis)
Identidade de gênero	Feminino
Raça	Amarela
Idade	60+ anos
Profissão	Arquiteta e urbanista [aposentada]
Origem	Japão
Formação	Mestrado (arquitetura e urbanismo)
Relação com o OP	Ex-funcionária de planejamento da prefeitura e consultora técnica de associação de moradores
Data da entrevista	28/05/2024
Local da entrevista	Online
Duração	~65 minutos

Maringá 4 (M4)	
Tipo de entrevista	Agente bem-informada
Identidade de gênero	Feminino
Raça	Branca
Idade	61 anos

Profissão	Vereadora
Origem	Mandaguari, Paraná
Formação	Doutorado (sociologia urbana)
Relação com o OP	Vereadora atuante na política urbana e nos espaços de participação
Data da entrevista	11/09/2024
Local da entrevista	Sede da câmara de vereadores, escritório da entrevistada
Duração	~72 minutos

Maringá 5 (M5)	
Tipo de entrevista	Citadina/líder comunitária
Identidade de gênero	Feminino
Raça	Branca
Idade	47 anos
Profissão	Assistente administrativa
Origem	Nova Esperança, Paraná
Formação	Superior completo (hotelaria e turismo) e especializações
Relação com o OP	Membro do conselho de planejamento e representante da APGT 2
Data da entrevista	11/09/2024
Local da entrevista	Cúria arquidiocesana de Maringá, escritório da entrevistada
Duração	~52 minutos

Maringá 6 (M6)	
Tipo de entrevista	Agente bem-informada
Identidade de gênero	Feminino
Raça	Branca
Idade	30-40 anos
Profissão	Arquiteta e urbanista
Origem	Desconhecido
Formação	Superior completo (arquitetura e urbanismo)
Relação com o OP	Diretora-presidente do IPPLAM
Data da entrevista	18/09/2024
Local da entrevista	Online
Duração	~37 minutos

Vallejo 1 (V1)	
Tipo de entrevista	Agente bem-informado
Identidade de gênero	Feminino
Raça	Branca
Idade	64 anos
Profissão	Contadora, ativista social e ex-vereadora
Origem	Baltimore, Maryland
Formação	Superior completo (artes visuais)
Relação com o OP	Ex-delegada e ex-membro do *steering committee*
Data da entrevista	13/11/2023
Local da entrevista	Bar, área interna
Duração	~100 minutos

Vallejo 2 (V2)	
Tipo de entrevista	Agente bem-informado
Identidade de gênero	Feminino

Raça	Negra
Idade	70+ anos
Profissão	Bancária aposentada e ativista social
Origem	Oklahoma City, Oklahoma (vive em Vallejo desde os 4 anos)
Formação	Superior incompleto
Relação com o OP	Membro do *steering committee*
Data da entrevista	14/11/2023
Local da entrevista	Biblioteca central de Vallejo
Duração	~100 minutos

Vallejo 3 (V3)	
Tipo de entrevista	Agente bem-informado
Identidade de gênero	Feminino
Raça	Branca
Idade	48 anos
Profissão	Corretora de imóveis e vereadora
Origem	Vallejo, Califórnia
Formação	Superior completo (não informado)
Relação com o OP	Ex-membro do *steering committee* e vereadora
Data da entrevista	15/11/2023
Local da entrevista	Biblioteca central de Vallejo
Duração	~100 minutos

Vallejo 4 (V4)	
Tipo de entrevista	Citadino/Líder comunitário
Identidade de gênero	Masculino
Raça	Negra
Idade	67
Profissão	Sistemas de informações e ativista
Origem	Oakland, Califórnia
Formação	Superior completo (information Science)
Relação com o OP	Líder comunitário e ex-delegado do OP
Data da entrevista	17/11/2023
Local da entrevista	Online
Duração	~61 minutos

Vallejo 5 (V5)	
Tipo de entrevista	Agente bem-informado
Identidade de gênero	Feminina
Raça	Latina/Hispânica
Idade	Não informada
Profissão	Diretora do OP
Origem	Gayserville, Califórnia
Formação	Superior completo (business)
Relação com o OP	Diretora do OP
Data da entrevista	17/11/2023
Local da entrevista	Prefeitura Municipal de Vallejo, sala de reuniões
Duração	~83 minutos

Vallejo 6 (V6)	
Tipo de entrevista	Agente bem-informado
Identidade de gênero	Feminina
Raça	Negra
Idade	75
Profissão	Aposentada

Origem	Vallejo, Califórnia
Formação	Superior completo (political science & liberal arts)
Relação com o OP	Membro do *steering committe*
Data da entrevista	17/11/2023
Local da entrevista	Prefeitura Municipal de Vallejo, sala de reuniões
Duração	68 minutos

ANEXO 5 – IMPREVISTO EM VALLEJO QUE IMPEDIU ACOMPANHAMENTO PRESENCIAL DE REUNIÃO DO *STEERING COMMITTEE*

City Hall
555 Santa Clara Street
Vallejo, CA 94590

NOTICE OF CANCELLATION

PARTICIPATORY BUDGETING STEERING COMMITTEE REGULAR MEETING

November 15, 2023

TO:
Chair Jessica Lozano
Co-Chair Patricia Baisden
Co-Chair Jonathon Keith
Commissioner TaraLeigh Martin
Commissioner Ann Adams
Commissioner Patricia Hunter
Commissioner Lynda Daniels
Commissioner Andrea Germaine
Commissioner Kimberly Franco

NOTICE IS HEREBY GIVEN that the regular Participatory Budgeting Steering Committee (PBSC) Regular meeting scheduled for **Wednesday, November 15 at 6:30 PM has been canceled.**

Further information may be obtained by contacting the PBSC Secretary at Flor.Magallanes@cityofvallejo.net

Flor Magallanes
PBSC Secretary

DATED: November 14, 2023

I, Flor Magallanes, PBSC Secretary, do hereby certify that I caused a true copy of the above notice to be delivered to each of the members of the Vallejo City Council, at the time and in the manner prescribed by law, and that this notice was posted at City Hall, 555 Santa Clara Street, CA at 6:30 p.m., Wednesday, November 15, 2023.

Flor Magallanes

Flor Magallanes, PBSC Secretary

ANEXO 6 – MODELOS DE ENTREVISTA COM CITADINOS E AGENTES BEM-INFORMADOS (FRAGURB)



A – PERFIL DO ENTREVISTADO
1. Nome:
2. Idade:
3. Escolaridade:
4. Profissão:
5. Situação civil:
6. Posição na família:

B – INSERÇÃO NO MOVIMENTO
7. Como você se inseriu nessa luta pela regularização fundiária? Conte-nos um pouco da sua história.
5. Quanto tempo vc vem atuando no movimento?
6. Quais outros espaços políticos você tem atuado em Maringá?

C – HISTÓRICO DO MOVIMENTO
6. Em que data foi criado o movimento, o nome, sua origem e abrangência?
8. Quais as principais bandeiras defendidas pelo movimento?
9. Ocorreram mudanças nestas bandeiras desde sua criação?
11. Quais os estados/cidades que o movimento atua e como ele está organizado (estrutura, cargos, etc.)?
12. Há diferenças de atuação do (s) movimentos (s) nas capitais e nesta cidade? Quais?

D – SOBRE A EXPERIÊNCIA EM MARINGÁ
13. Há/houve algum embate com outros agentes por conta da terra pretendida?
14. Como ocorre a organização das famílias?
15. São realizadas passeatas, mobilizações e atos?
18. Há alguma taxa associativa ou contribuição mensal? De quanto?
19. Existe diálogo com o poder público (municipal, estadual e federal)?
21. Como são realizados estes diálogos e quais objetivos?
22. Existem outras áreas com necessidade de regularização hoje em Maringá? Você sabe dizer quais?

E – AVALIAÇÃO DO MOVIMENTO SOBRE POLÍTICA HABITACIONAL
23. Como você avalia as políticas e programas do Governo (municipal, estadual e federal) no que se refere à moradia?
24. O PMCMV interferiu de alguma forma no processo organizativo das famílias e no aceleramento do processo de regularização da área?
25. Ocorreram dificuldades para inserir-se numa política habitacional (Companhia Estadual de Habitação, MCMV, etc? Por quê?

F – INTERLOCUÇÃO COM AS FAMÍLIAS
26. Como é realizado o processo de aglutinação das famílias em torno do movimento?
27. De que forma o movimento atua junto às famílias? Temporalidade das assembléias e reuniões com os moradores (semanal, mensal, etc.)?
28. Quantas famílias estão cadastradas no movimento? Qual o perfil dessas famílias?
29. Qual o papel das igrejas (Evangélica, Católica...) atualmente na adesão/afastamento dessas famílias?
30. Como é trabalhado o caráter político do movimento com as famílias? E como manter as mesmas coesas com as propostas e finalidades do movimento?
31. Como o movimento contribui para a inserção, a resistência e na luta pelo direito à cidade?

Agradecer em nome da instituição, reiterar o caráter científico do uso das informações e colocar-se à disposição do entrevistado na respectiva Universidade.
Ao final, perguntar se ele está de acordo com a concessão da entrevista que acabou de ser realizada (é importante que fique gravado que "Sim").

Elaboração: Cleiton F. da Silva. Adaptado por: Natália Sá Britto



Roteiro para a entrevista – Secretário de Planejamento

Iniciar a entrevista explicando os objetivos principais da pesquisa, agradecendo a disponibilidade do entrevistado e solicitando AUTORIZAÇÃO PARA GRAVAR A ENTREVISTA

INTRODUÇÃO

1. Para começar nossa entrevista, gostaríamos que falasse um pouco da sua trajetória profissional até chegar ao_____ e sobre a experiência no cargo.

PLANEJAMENTO

2. Sabemos que _____ está envolvido com a revisão do Plano Diretor, mas gostaríamos de conhecer de modo mais geral sua estrutura e as funções.
3. [se não comentou] Prioridades atuais? Maiores desafios?
4. Maiores dificuldades?
5. Falando sobre a cidade, poderia fazer uma avaliação geral das mudanças urbanas ocorridas em_____ nos últimos 10 anos (aproximadamente).
6. Uma das mudanças muito observadas no Brasil, das últimas décadas, é relativa à diversificação das formas de moradia – conjuntos habitacionais grandes, verticalização, loteamentos e condomínios fechados para diferentes segmentos sociais etc. – como vem observando tais transformações em_____?
7. Quem mais promove o crescimento da cidade (tecido urbano): os empreendedores ou o poder público?
8. Como lidam com os vazios urbanos, trazem necessidades de mais investimentos?
9. [Se não comentou antes] Como foi a implantação dos conjuntos habitacionais do MCMV? Quais as vantagens e problemas decorrentes?
10. Qual sua opinião sobre a expansão do condomínio fechados (espaços residenciais fechados)?

Questões específicas da cidade [quando for o caso]

Caso de Maringá – Instituto do Planejamento Urbano

11. Relações com o CODEM (e ACIM) que encomendou o Masterplan Metrópole 2047 (2016), por exemplo?
12. Qual o papel dos distritos (com MCMV...)?
13. Comparando com outras cidades, chama atenção a importância do centro de Maringá. Como vê isso?
14. E quanto ao planejamento inicial da cidade pela CMNP, ainda está presente? Tem influência?
15. Como vê a preocupação com a segurança pública? A valorização de uma cidade mais segura (espaços murados, vigiados, climatizados, controlados por sistemas de segurança privada etc.) tem levado a uma desvalorização dos espaços públicos e do centro principal?
16. Qual sua visão de futuro para _____, como secretário/diretor e como morador?

Se houver algo que quiser acrescentar...

Agradecer em nome da instituição, reiterar o caráter científico do uso das informações e colocar-se à disposição do entrevistado na respectiva Universidade.

Ao final, perguntar se ele está de acordo com a concessão da entrevista que acabou de ser realizada (é importante que fique gravado que “Sim”)
Elaboração: Eda Maria Góes

ANEXO 7 – ROTEIROS DE ENTREVISTA COM CITADINOS E AGENTES BEM-INFORMADOS ADAPTADOS PARA OS QUATRO ESTUDOS DE CASO



Roteiro para a entrevista – Secretário de Planejamento (ou outro)

Iniciar a entrevista explicando os objetivos principais da pesquisa, agradecendo a disponibilidade do entrevistado e solicitando AUTORIZAÇÃO PARA GRAVAR A ENTREVISTA

INTRODUÇÃO

1. Para começar nossa entrevista, gostaríamos que falasse um pouco da sua trajetória profissional até chegar ao Orçamento Participativo de Araraquara e sobre a experiência no cargo.

PLANEJAMENTO

2. Sabemos que _____ está envolvido com a gestão do orçamento participativo, mas gostaríamos de conhecer de modo mais geral sua estrutura e as funções.
3. [se não comentou] Prioridades atuais? Maiores desafios?
4. Maiores dificuldades?
5. Falando sobre a cidade, poderia fazer uma avaliação geral das mudanças urbanas ocorridas em Araraquara nos últimos 10 anos (aproximadamente)?
6. Uma das mudanças muito observadas no Brasil, das últimas décadas, é relativa à diversificação das formas de moradia – conjuntos habitacionais grandes, verticalização, loteamentos e condomínios fechados para diferentes segmentos sociais etc. – como vem observando tais transformações em Araraquara?
7. Quem mais promove o crescimento da cidade (tecido urbano): os empreendedores ou o poder público?
8. [Se não comentou antes] Como foi a implantação dos conjuntos habitacionais do MCMV? Quais as vantagens e problemas decorrentes?
9. Qual sua opinião sobre a expansão do condomínio fechados (espaços residenciais fechados)?

Questões específicas do Orçamento Participativo

10. Como e quando o Orçamento Participativo começou em Araraquara? Quais foram as suas mudanças institucionais e de desenho? Como funciona atualmente? Tem discutido mudanças? E como são os investimentos do OP?
11. Como é a participação dos cidadãos (quantidade e qualidade)? Você pensa que o OP promove integração entre diferentes classes sociais e partes da cidade? Você vê inversão de prioridades [explicar se necessário] ocorrendo por via do OP? Quem mais se beneficia dos investimentos do OP?
12. Que tipo de projeto recebe mais investimento ou é mais demandado? Onde os projetos são mais comuns?
13. Você tem alguma interpretação acerca de como o desenho do OP de Araraquara influencia os impactos e resultados territoriais do processo? Alguma relação com a divisão em regionais?
14. Como a instabilidade do OP e da transição de governo em Araraquara modifica e modificou o processo? Qual o papel do Edinho [vontade política]?
15. Em Araraquara o OP é conectado com outros processos de planejamento ou gestão urbanos?
16. Você acredita que o Orçamento Participativo de Araraquara tem como objetivo a justiça territorial? Se sim, está atingindo esse objetivo? Está modificando as relações de poder na cidade?

Se houver algo que quiser acrescentar...

Agradecer em nome da instituição, reiterar o caráter científico do uso das informações e colocar-se à disposição do entrevistado na respectiva Universidade.
Ao final, perguntar se ele está de acordo com a concessão da entrevista que acabou de ser realizada (é importante que fique gravado que "Sim")

Elaboração: Eda Góes. Adaptado por Rodrigo Sartori Bogo.

Roteiro de Entrevista com Liderança Comunitária do Orçamento Participativo

Iniciar a entrevista explicando os objetivos principais da pesquisa, agradecendo a disponibilidade do entrevistado e solicitando AUTORIZAÇÃO PARA GRAVAR A ENTREVISTA

A – PERFIL DO ENTREVISTADO
1. Nome:
2. Idade:
3. Escolaridade:
4. Profissão:
5. Situação civil:
6. Posição na família:

B – INSERÇÃO NO MOVIMENTO E NO COP
7. Como você se inseriu no debate em torno do orçamento participativo? Conte-nos um pouco da sua história.
5. Quanto tempo você vem atuando no movimento (se for o caso) e participando do COP?
6. Quais outros espaços políticos você tem atuado em Araraquara?

C – HISTÓRICO DO MOVIMENTO (se for o caso, se não, falar da região)
7. Em que data foi criado o movimento, o nome, sua origem e abrangência? [Ou falar sobre a região]
8. Quais as principais prioridades defendidas pelo movimento internamente ao orçamento participativo/COP?
9. Ocorreram mudanças nestas prioridades desde sua criação?
11. O movimento atua em espaços externos ao COP? Se sim, também em outras cidades?
12. Há diferenças de atuação do movimento nesses outros espaços?

D – SOBRE A EXPERIÊNCIA NA CIDADE
13. Há/houve algum embate com outros agentes ao longo dos ciclos do OP?
14. Como ocorre a organização das famílias/conselheiros?
15. São realizadas passeatas, mobilizações e atos para a escolha de prioridades?
18. Há alguma taxa associativa ou contribuição mensal? De quanto?
19. Existe diálogo com o poder público (municipal, estadual e federal) além dos espaços de discussão do OP?
21. Como são realizados estes diálogos e quais objetivos?
22. Você considera que na cidade existem áreas que necessitam de maior investimento pelo OP que sua comunidade? Se sim, quais?

E – AVALIAÇÃO DO MOVIMENTO SOBRE POLÍTICA HABITACIONAL
23. Como você avalia as políticas e programas do Governo (municipal, estadual e federal) no que se refere à moradia?
24. O PMCMV interferiu de alguma forma no processo organizativo das famílias e no aceleramento do processo de urbanização da área?
25. A habitação é uma pauta no orçamento participativo? Ocorreram dificuldades para a comunidade inserir a política habitacional no debate e ter projetos aprovados? Por quê?

F – INTERLOCUÇÃO COM AS FAMÍLIAS
26. Como é realizado o processo de aglutinação das famílias em torno do COP?
27. De que forma o movimento atua junto às famílias? Temporalidade das assembléias e reuniões com os moradores (semanal, mensal, etc.)?
28. Quantas famílias fazem parte do movimento? Qual o perfil dessas famílias?
29. Qual o papel das igrejas (Evangélica, Católica...) atualmente na adesão/afastamento dessas famílias? Elas atuam no OP?
30. Como é trabalhado o caráter político do COP com as famílias? E como manter as mesmas coesas com as propostas e finalidades do OP? A questão partidária tem alguma influência?
31. Como o OP contribui para a inserção, a resistência e na luta pelo direito à cidade? Você acha que o OP tem impacto positivo contra a desigualdade?
32. Você acha que o orçamento participativo é um instrumento de justiça territorial? Se sim, está sendo atingido em Araraquara?

Agradecer em nome da instituição, reiterar o caráter científico do uso das informações e colocar-se à disposição do entrevistado na respectiva Universidade.
Ao final, perguntar se ele está de acordo com a concessão da entrevista que acabou de ser realizada (é importante que fique gravado que "Sim").

1

Roteiro para a entrevista – Secretário de Planejamento (ou outro)

Start the interview explaining the main objectives of the research, thanking the interviewer for the availability, and asking for an authorization for recording.

INTRODUCTION

1. To start our interview, I would like to know if you could talk briefly about your career until working with PB (or the current job) and your experience at it.

Questions related directly to Lodz PB

2. We know that you are working (or worked) with the participatory budgeting management, but I would like to know more about your functions and work structure.
3. [If didn't comment] Main priorities today? And the biggest challenges or difficulties?
4. How did PB start in Lodz? How has it changed institutionally and in design? How it currently works? Is the planning office discussing any new changes?
5. How's the participation from the citizens (quality and quantity)? Do you think that PB promotes integration between people of different social classes and regions of the city? Do you see any inversion of priorities [explain if needed] occurring during the current process? Who benefits the most from PB?
6. Do you have any interpretation on how the Lodz process' design influences the territorial outcomes of PB?
7. What do you think about the digital model? Are there any demands for a face-to-face approach? How does Lodz PB relates do the national law?
8. How much money has been invested in PB? What type of project receives more investment? Where are the projects more common? Why does Lodz PB invest more than other major cities in Poland?

2

9. Are there any conflicts and/or tensions between PB (as an institution and its agents) and other institutions of the city (like the mayor's office or the city council)? Do technicians have a strong role in the process?
10. In Lodz, does PB have any connection with other urban planning/management processes or institutions?
11. Do you believe that PB in Lodz tackles urban inequalities?
12. Do you believe that Lodz PB looks for (social or spatial) justice? If it does, is achieving it in your opinion?

URBAN ASPECTS OF THE CITY

13. Talking about Lodz in general, could you evaluate generally the urban changes that occurred in the last 10 years? How they relate to the Polish context?
14. One of the many changes seen in the world in the last decades relates to a diversification of housing – large gated communities, these kind of communities for different social classes, verticalization, new urban subdivisions, etc. -, how do you see these changes in Lodz?
15. What is your opinion about the expansion of gated communities (in general)?
16. Who promotes most urban sprawling: real estate market or public power?
17. Is any recent construction of public housing in Lodz? If so, which program? What are the advantages and problems related to it? How has the transition from socialism to capitalism impacted the city?
18. Do you think that Lodz is a mid-sized city or a large city? For Poland and Europe?
19. What is your vision of the future for Lodz, as a PB director and as a local?

Feel free to comment on any other thing that you think that is important.

Thank in the name of the institution (UNESP), reinforce the scientific character of the information and put itself as available for any further questions. In the end, ask him/her if it is everything ok with the interview and its recording (a "yes" must be recorded).

Elaborated by: Eda Góes & Rodrigo Sartori Bogo

Structure for interview with participatory budgeting community leader

Start the interview explaining the main objectives of the research, thanking the availability of the interviewee, and asking for authorization for recording

A – Interviewee characterization
1. Name:
2. Age:
3. Degree:
4. Profession:
5. Civil status:
6. Family position:

B – Social movement insertion
7. How do you became part of the debate around participatory budgeting? Tell me a little bit about your own history.
8. For how long have you been participating in the movement/NGO and on PB?
9. In which Other political spaces are you acting in Lodz?

C – Movement history
10. When the movement/NGO was created? What is its name, origin, scope and reach?
11. Which are the main priorities defended by the movement within participatory budgeting?
12. These priorities changed since the creation of the movement/NGO?
13. The movement/NGO has actions in political spaces beyond PB? If yes, also in other cities?
14. There are any differences on the actions of the movement/NGO in these other spaces?

D – About the experience in the city
15. ~~It happens (or happened)~~ any conflict with other political or social actors along the PB cycles?
17. How the families or individuals organize themselves in the movement/NGO?
18. Do you realize public walks, mobilizations and acts to choose the priorities?
19. Is there any fee or month-to-month contribution to participate in the movement/NGO? If yes, of how much?
20. Is there any dialogue from the movement/NGO to the public power (town/city, county, state, country) besides the PB deliberation spaces?
21. How do these dialogues work and which are its objectives?
22. Do you believe that there are areas in Lodz that need more investment from PB then your community? If yes, which ones?

E – Evaluation from the movement/NGO about housing policy
23. How do you evaluate public policies and programs from the government (in any scale) concerning housing?
24. Any housing policy changed in any form how communities organized themselves or the urbanization process of the area?
25. Is housing a topic within participatory budgeting? Are there any difficulties for the communities in trying to debate housing policy within PB and to have projects approved? Why?

F – Communication with families and subjects/individuals
26. How does the movement/NGO organizes the aggregation of families and individual/subjects around PB?
27. How does the movement/NGO acts together with the Community? What is the schedule of meetings and assemblies (monthly, weekly, etc.)?
28. How many families or individuals are part of the movement/NGO? What is their profile (social, racial, gender, etc.)?
29. Is there any church or religious movement affecting the presence or absence of the Community in the movement/NGO? If yes, they also act in PB?
30. How the movement/NGO works its (and PB's) political side with Community members? And how to keep cohesion with your proposals and objectives with PB?
31. How do you think that PB contributes to the insertion of low-income communities, local resistances and in the fight for the right to the city? Do you think that PB has a positive impact Against inequalities and for social (or spatial) justice? (Talk about segregation and fragmentation if needed).

Thank in name of the institutions (UNESP & BSU), reinforce the scientifical Character of the information and put itself available for further questions. In the end, ask if he/her is ok with providing the interview that just happened (important to record a "yes").

1

FRAG-URB
FRAGMENTAÇÃO SOCIOESPACIAL E URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

Roteiro para a entrevista – Secretário de Planejamento (ou outro)

Iniciar a entrevista explicando os objetivos principais da pesquisa, agradecendo a disponibilidade do entrevistado e solicitando AUTORIZAÇÃO PARA GRAVAR A ENTREVISTA

INTRODUÇÃO

1. Para começar nossa entrevista, gostaríamos que falasse um pouco da sua trajetória profissional até chegar ao Instituto de Planejamento de Maringá e sobre a experiência no cargo.

PLANEJAMENTO

2. Sabemos que _____ está envolvido com a gestão do orçamento cidadão, mas gostaríamos de conhecer de modo mais geral sua estrutura e as funções.
3. [se não comentou] Prioridades atuais? Maiores desafios?
4. Maiores dificuldades?
5. Falando sobre a cidade, poderia fazer uma avaliação geral das mudanças urbanas ocorridas em Maringá nos últimos 10 anos (aproximadamente)?
6. Uma das mudanças muito observadas no Brasil, das últimas décadas, é relativa à diversificação das formas de moradia – conjuntos habitacionais grandes, verticalização, loteamentos e condomínios fechados para diferentes segmentos sociais etc. – como vem observando tais transformações em Maringá?
7. Quem mais promove o crescimento da cidade (tecido urbano): os empreendedores ou o poder público?
8. Como lidam com os vazios urbanos, trazem necessidades de mais investimentos? Isso aparece de alguma maneira no OC?
9. [Se não comentou antes] Como foi a implantação dos conjuntos habitacionais do MCMV? Quais as vantagens e problemas decorrentes?
10. Qual sua opinião sobre a expansão do condomínio fechados (espaços residenciais fechados)?

2

Questões específicas do Orçamento Cidadão

11. Como e quando o Orçamento Cidadão começou em Maringá? Ele já foi intitulado 'Orçamento Participativo' (experiência anterior)? Quais foram as suas mudanças institucionais e de desenho? Como funciona atualmente? O IPPLAM tem discutido mudanças? E como são os investimentos do OC?
12. Como é a participação dos cidadãos (quantidade e qualidade)? Você pensa que o OC promove integração entre diferentes classes sociais e partes da cidade? Você vê inversão de prioridades [explicar se necessário] ocorrendo por via do OC? Quem mais se beneficia dos investimentos do OC?
13. Que tipo de projeto recebe mais investimento ou é mais demandado? Onde os projetos são mais comuns?
14. Você tem alguma interpretação acerca de como o desenho do OC de Maringá influencia os impactos e resultados territoriais do processo? Alguma relação com o desenho urbano?
15. A tradição de planejamento urbano de Maringá influência de alguma maneira o processo? Qual a percepção dos técnicos do OC?
16. Em Maringá o OC é conectado com outros processos de planejamento ou gestão urbanos?
17. Você acredita que o Orçamento Cidadão de Maringá tem como objetivo a justiça territorial? Se sim, está atingindo esse objetivo? Está modificando as relações de poder na cidade?

Se houver algo que quiser acrescentar...

Agradecer em nome da instituição, reiterar o caráter científico do uso das informações e colocar-se à disposição do entrevistado na respectiva Universidade.
Ao final, perguntar se ele está de acordo com a concessão da entrevista que acabou de ser realizada (é importante que fique gravado que "Sim")

Elaboração: Eda Góes. Adaptado por Rodrigo Sartori Bogo.

FRAG-URB
FRAGMENTAÇÃO SOCIOESPACIAL E URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

Roteiro de Entrevista com Liderança Comunitária do Orçamento Participativo

Iniciar a entrevista explicando os objetivos principais da pesquisa, agradecendo a disponibilidade do entrevistado e solicitando AUTORIZAÇÃO PARA GRAVAR A ENTREVISTA

A – PERFIL DO ENTREVISTADO
1. Nome:
2. Idade:
3. Escolaridade:
4. Profissão:
5. Situação civil:
6. Posição na família:

B – INSERÇÃO NO MOVIMENTO
7. Como você se inseriu no debate em torno do orçamento cidadão? Conte-nos um pouco da sua história.
5. Quanto tempo você vem atuando no movimento (se for o caso) e participando do OC?
6. Quais outros espaços políticos você tem atuado em Maringá?

C – HISTÓRICO DO MOVIMENTO (se for o caso, se não, falar da região)
7. Em que data foi criado o movimento, o nome, sua origem e abrangência?
8. Quais as principais prioridades defendidas pelo movimento internamente ao orçamento cidadão?
9. Ocorreram mudanças nestas prioridades desde sua criação?
11. O movimento atua em espaços externos ao OC? Se sim, também em outras cidades?
12. Há diferenças de atuação do movimento nesses outros espaços?

D – SOBRE A EXPERIÊNCIA NA CIDADE
13. Há/houve algum embate com outros agentes ao longo dos ciclos do OC?
14. Como ocorre a organização das famílias?
15. São realizadas passeatas, mobilizações e atos para a escolha de prioridades?
18. Há alguma taxa associativa ou contribuição mensal? De quanto?
19. Existe diálogo com o poder público (municipal, estadual e federal) além dos espaços de discussão do OC?
21. Como são realizados estes diálogos e quais objetivos?
22. Você considera que na cidade existem áreas que necessitam de maior investimento pelo OC que sua comunidade? Se sim, quais?

E – AVALIAÇÃO DO MOVIMENTO SOBRE POLÍTICA HABITACIONAL
23. Como você avalia as políticas e programas do Governo (municipal, estadual e federal) no que se refere à moradia?
24. O PMCMV interferiu de alguma forma no processo organizativo das famílias e no acelerarmento do processo de urbanização da área?
25. A habitação é uma pauta no orçamento cidadão? Ocorreram dificuldades para a comunidade inserir a política habitacional no debate e ter projetos aprovados? Por quê?

F – INTERLOCUÇÃO COM AS FAMÍLIAS
26. Como é realizado o processo de aglutinação das famílias em torno do OC?
27. De que forma o movimento atua junto às famílias? Temporalidade das assembléias e reuniões com os moradores (semanal, mensal, etc.)?
28. Quantas famílias fazem parte do movimento? Qual o perfil dessas famílias?
29. Qual o papel das igrejas (Evangélica, Católica...) atualmente na adesão/afastamento dessas famílias? Elas atuam no OC?
30. Como é trabalhado o caráter político do movimento e do OC com as famílias? E como manter as mesmas coesas com as propostas e finalidades do OC?
31. Como o OC contribui para a inserção, a resistência e na luta pelo direito à cidade? Você acha que o OP tem impacto positivo contra a desigualdade?
32. Você acha que o orçamento cidadão é um instrumento de justiça territorial? Se sim, está sendo atingido em Maringá?

Agradecer em nome da instituição, reiterar o caráter científico do uso das informações e colocar-se à disposição do entrevistado na respectiva Universidade.
Ao final, perguntar se ele está de acordo com a concessão da entrevista que acabou de ser realizada (é importante que fique gravado que "Sim").



1

Roteiro para a entrevista – Secretário de Planejamento (ou outro)

Start the interview explaining the main objectives of the research, thanking the interviewer for the availability, and asking for an authorization for recording.

INTRODUCTION

1. To start our interview, I would like to know if you could talk briefly about your career until working with PB (or the current job) and your experience at it.

Questions related directly to Vallejo PB

2. **We know that you are working (or worked) with the participatory budgeting management, but I would like to know more about your functions and work structure.**
3. **[If didn't comment] Main priorities today? And the biggest challenges?**
4. **Any difficulties during the work?**
5. How ~~PB started~~ in Vallejo? How has it changed institutionally and in design? How it currently works? The committee is discussing any new changes? What about ~~the investments~~?
6. How's the participation from the citizens (quality and quantity)? Do you think that PB promotes integration between people of different social classes and regions of the city? Do you see any inversion of priorities [explain if needed] occurring during the current process? Who benefits the most from PB?
7. Do you have any interpretation on how the Vallejo PB design influences the territorial outcomes of PB?
8. What type of project receives more investment? Where ~~the projects are~~ more common?
9. How the urban situation of Vallejo – part of the San Francisco Metropolitan Area - influences its dynamics? ~~It can~~ be considered a peripheric city? Is there a periphery inside of it? How PB relates to this?
10. NGOs have a strong role in the process? Are there any conflicts and/or tensions between PB (as an institution and its agents) and other institutions of the city (like the mayor's office or the city council)?
11. In Vallejo, PB has any connection with other urban planning/management processes or institutions?
12. Do you believe that Vallejo PB looks for (social or spatial) justice? If it does, is achieving it in your opinion?

2

URBAN ASPECTS OF THE CITY

13. Talking about Vallejo in general, could you evaluate generally the urban changes that occurred in the last 10 years? How they relate to the whole Bay Area?
14. One of the many changes seen in the world in the last decades relates to a diversification of housing – huge gated communities, these kind of communities for different social classes, verticalization, new urban subdivisions, etc. -, how do you see these changes in Vallejo?
15. Who promotes mostly the urban sprawling: real estate market or the public power?
16. How those agents deal with empty urban land? The need for more investment appears as a public demand? This shows up somehow at PB?
17. Is there any concern with public safety? The evaluation of a safer city (more walled spaces, security cameras, climatized, controlled by private security systems, etc.) has provoked a devaluation of public spaces and the city center?
18. Is any recent construction of public housing in Vallejo? If so, ~~from~~ which program? What are the advantages and problems related to it? How has 'reclaiming' influence in contemporary Vallejo?
19. What is your opinion about the expansion of gated communities (in general)?
20. What is your vision of ~~future~~ for Vallejo, as a PB director and as a local?

Feel free to comment any other thing that you think that is important.

Thank in name of the institution (UNESP & BSU), ~~reinforce~~ the scientific character of the information and put itself as available for any further questions. In the end, ask him/her if it is everything ok with the interview and its recording (a "yes" must be recorded).

Elaborated by: Eda Góes & Rodrigo Sartori Bogo

Structure for interview with participatory budgeting community leader

Start the interview explaining the main objectives of the research, thanking the availability of the interviewee, and asking for authorization for recording

A – Interviewee characterization
1. Name:
2. Age:
3. Degree:
4. Profession:
5. Civil status:
6. Family position:

B – Social movement insertion
7. How do you become part of the debate around participatory budgeting? Tell me a little bit about your own history.
8. For how long have you been participating in social movements and on PB?
9. In which other political spaces are you acting in Lodz?

C – Movement history (if is the case)
10. When the movement/NGO was created? What is its name, origin, scope and reach?
11. Which are the main priorities defended by the movement within participatory budgeting?
12. These priorities have changed since the creation of the movement/NGO?
14. There are any differences on the actions of the movement/NGO in these other spaces?

D – About the experience in the city
16. ~~It happens (or happened) any~~ conflict with other political or social actors along the PB cycles?
18. Do you realize public walks, mobilizations and acts to debate the priorities?
19. Is there any fee or month-to-month contribution to participate in the movement/NGO? If yes, of how much?
20. Is there any dialogue from the movement/NGO to the public power (town/city, county, state, country) besides the PB deliberation spaces?
21. How do these dialogues work and which are its objectives?
22. Do you believe that there are areas in Lodz that need more investment from PB then your community? If yes, which ones?

E – Evaluation from the movement/NGO about housing policy
23. How do you evaluate public policies and programs from the government (in any scale) concerning housing?
24. Any housing policy changed in any form how communities organized themselves or the urbanization process of the area? How the transition from socialism to capitalism affects it?
25. Is housing a topic within participatory budgeting? Are there any difficulties for the communities in trying to debate housing policy within PB and to have projects approved? Why?

F – Communication with families and subjects/individuals about PB
26. How does the movement/NGO organize the aggregation of families and individual/subjects around PB?
27. How does the movement/NGO act together with the Community? How many families or individuals are part of the movement/NGO? What is their profile (social, racial, gender, etc.)?
29. Is there any church or religious movement affecting the presence or absence of the Community in the movement/NGO? If yes, do they also act in PB?
30. How does the movement/NGO work its (and PB's) political side with Community members? And how to keep cohesion with your proposals and objectives with PB?
31. What is your evaluation of Lodz PB process? What could be better? (talk about digital modal if needed)
32. How do you think that PB contributes to the insertion of low-income communities, local resistances and in the fight for the right to the city? Do you think that PB has a positive impact against inequalities?
33. Do you think that participatory budgeting is an instrument for social and territorial justice? If so, has it been achieved in Lodz?

~~Thank in name of~~ the institution (UNESP), reinforce the scientifical character of the information and put itself available for further questions. In the end, ask if he/her is ok with providing the interview that just happened (important to record a "yes").

ANEXO 8 – LISTA DE MUNICÍPIOS QUE RESPONDERAM AO QUESTIONÁRIO

Tipo de resposta	**Município/UF**	***Cluster***
Completa	Atibaia/SP	E
	Contagem/MG	B
	Fundão/ES	n/a
	Itabira/MG	E
	Recife/PE	A
	Aracruz/ES	E
	Bauru/SP	D
	Belo Horizonte/MG	A
	Bragança Paulista/SP	E
	Cáceres/MT	E
	Canoas/RS	B
	Caraguatatuba/SP	E
	Curitiba/PR	A
	Dona Inês/PB	n/a
	Gaspar/SC	D
	Gravataí/RS	B
	Hortolândia/SP	B
	Ipatinga/MG	D
	Porto Alegre/RS	A
	Salvador/BA	A
	São Bernardo do Campo/SP	B
	São José dos Pinhais/PR	B
	Sorocaba/SP	D
	Teresina/PI	C
	Toledo/PR	E
Parcial	Alagoinhas/BA	E
	Capinzal/SC	n/a
	Caruaru/PE	D
	São José dos Campos/SP	D
	Teófilo Otoni/MG	D
	Bagé/RS	D
	Barueri/SP	B
	Brasília/DF	A
	Brusque/SC	D
	Campo Grande/MS	C
	Canaã dos Carajás/PA	n/a
	Cariacica/ES	B
	Caxias do Sul/RS	D
	Cubatão/SP	D
	Cuiabá/MT	C
	Embu das Artes/SP	B
	Esteio/RS	n/a
	Fortaleza/CE	A
	Goiânia/GO	A
	Guarujá/SP	D
	João Pessoa/PB	C
	Jundiaí/SP	D
	Manaus/AM	A
	Penápolis/SP	E
	Petrópolis/RJ	D
	Pinhais/PR	B
	Porto Velho/RO	C
	Santa Maria de Jetibá/ES	n/a

	São Caetano do Sul/SP	B
	Senador Canedo/GO	B
	Taquaritinga do Norte/PE	n/a
	Viana/ES	B
	Vila VelhaES	B
	Vitória/ES	A
Sem dados (sem acesso ou sem OP)	Dracena/SP	E
	Osasco/SP	B
	São José do Rio Preto/SP	D
	Águia Branca/ES	n/a
	Amaralina/G	n/a
	Amontada/CE	n/a
	Amparo/SP	E
	Aparecida do Taboado/MS	n/a
	Apucarana/PR	n/a
	Araguapaz/GO	n/a
	Barra do Quaraí/RS	n/a
	Betim/MG	B
	Brumado/BA	n/a
	Cabo Frio/RJ	D
	Caçapava/SP	D
	Cachoeirinha/RS	B
	Cachoeiro do Itapemirim/ES	B
	Caldas Novas/GO	n/a
	Camaragibe/PE	B
	Campinaçu/GO	n/a
	Candelária/RS	n/a
	Candói/PR	n/a
	Canguçu/RS	n/a
	Descanso/SC	n/a
	Ferraz de Vasconcelos/SP	B
	Governador Valadares/MG	D
	Guarulhos/SP	B
	Içara/SC	D
	Itabuna/BA	D
	Itaúna/MG	E
	Jaboatão dos Guararapes/PE	B
	Joinville/SC	D
	Juazeiro do Norte/CE	D
	Leme/SP	E
	Limeira/SP	D
	Linhares/ES	E
	Lins/SP	E
	Maceió/AL	C
	Marilândia/ES	n/a
	Medianeira/PR	E
	Montes Claros/MG	D
	Niterói/RJ	B
	Paranavaí/PR	E
	Paulista/PE	B
	Ponta Grossa/PR	D
	Pontão/RS	n/a
	Porto Seguro/BA	E
	Pouso Alegre/MG	D
	Resende/RJ	E
	Rio Grande/RS	E
	Rio Verde/GO	E

	Santa Bárbara d'Oeste/SP	D
	Santa Cruz do Sul/RS	n/a
	Santa Maria/RS	D
	Santo André/SP	B
	São Gonçalo/RJ	n/a
	São Mateus/ES	E
	Sobral/CE	D
	Sumaré/SP	B
	Três Pontas/MG	n/a
	Várzea Grande/MT	C
	Venâncio Aires/RS	n/a
	Vinhedo/SP	n/a

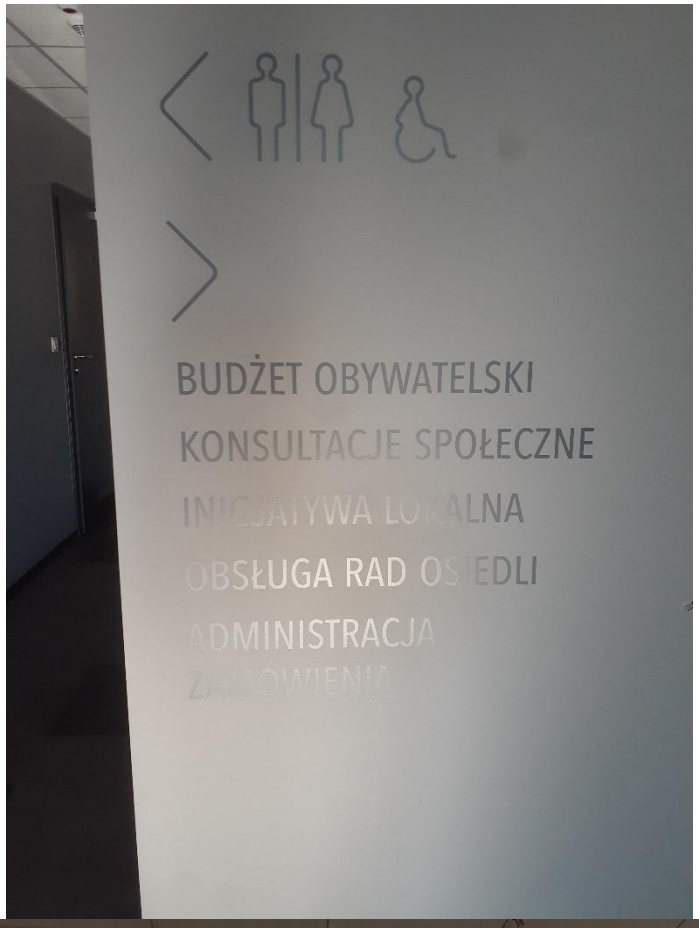
ANEXO 9 – REGISTROS FOTOGRÁFICOS (TRABALHO DE CAMPO) DA COORDENADORIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR DE ARARAQUARA E DO ESCRITÓRIO DE ASSUNTOS URBANOS DE LODZ, RESPECTIVAMENTE

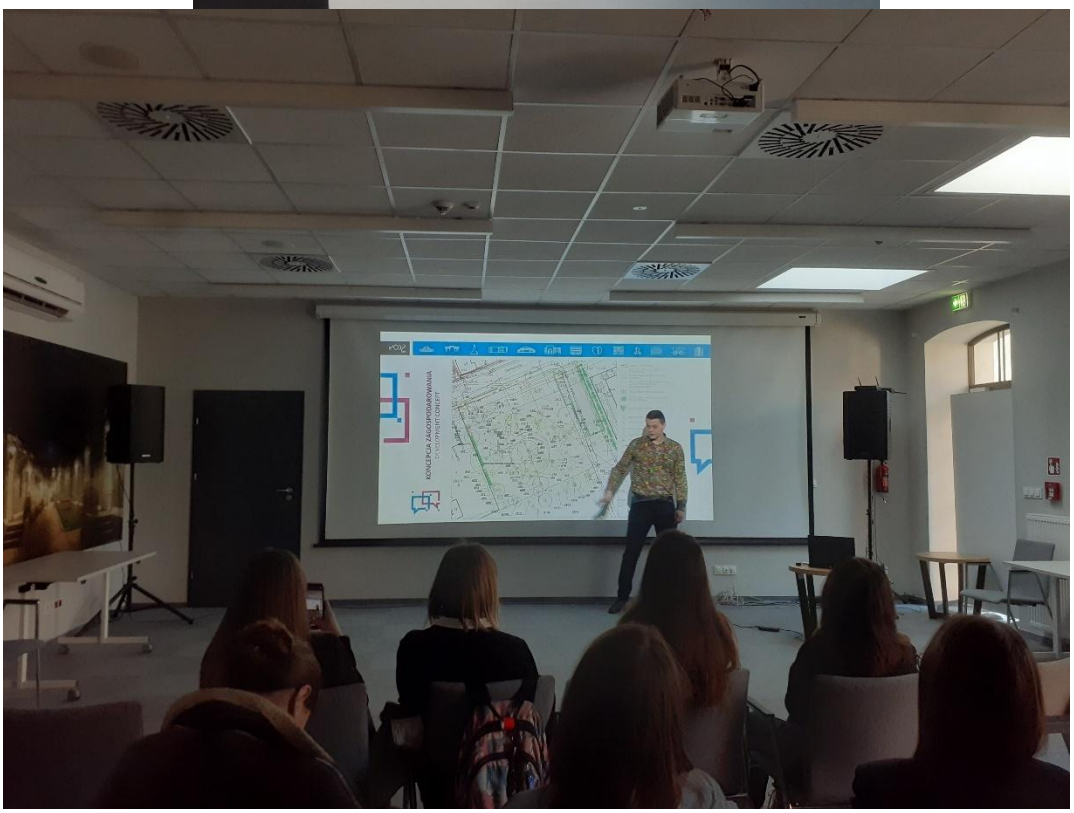







10
FABRYKA
AKTYWNOŚCI
MIEJSKICH


BUDŻET OBYWATELSKI
KONSULTACJE SPOŁECZNE
INICJATYWA LOKALNA
OBSŁUGA RAD OSIEDLI
ADMINISTRACJA






FABRYKA
AKTYWNOŚCI
MIEJSKIEJ

ANEXO 10 – 1º & 8º LIVROS DE REGRAS DO OP DE VALLEJO

Participatory Budgeting in Vallejo

2012-2013 Rulebook

About this Rulebook

This booklet was developed by the Steering Committee for Participatory Budgeting in Vallejo (PB Vallejo) in September 2012, with assistance from the non-profit organization The Participatory Budgeting Project (PBP). While participatory budgeting is inspired by experiences elsewhere, we want the Vallejo process to reflect the special characteristics of our community. The Steering Committee and City Council thus agreed on these guidelines and rules based on our understanding of community needs, issues, and interests.

This rulebook is only a starting point, and we intend for it to remain a work in progress. We expect to continue developing and improving the process as it unfolds, together with other community members. Hopefully you will even help!

What is Participatory Budgeting?

Participatory Budgeting (PB) is a democratic process that was first developed in Brazil in 1989, and is now practiced in over 1,500 cities around the world. In these cities, PB lets community members directly decide how to spend part of a public budget. Though each PB initiative looks different, the process generally involves several months of public meetings, discussions, and voting, so that the public has time to make wise decisions.

Participatory Budgeting in Vallejo

In 2012, the Vallejo City Council established the first city-wide Participatory Budgeting process in the United States. Through PB, the community is invited to help decide how to spend a minimum of 30% of the revenue generated by the Measure B sales tax - approximately $3.2 million, collected over a 15 month period from April 1, 2012 through June 30, 2013. Vallejo residents and stakeholders will develop project proposals, residents will vote on projects, and the list of the projects that receive the most votes will be submitted to City Council for approval.

Project Eligibility

Projects are eligible for funding if they meet the following criteria:

- Benefit the public. Projects that only benefit private individuals or groups are not eligible.
- Are a one-time expenditure that can be completed with funds from this year's PB process. Both capital infrastructure projects and program or service projects are eligible. A multi-year program will be eligible only if it off-sets other expenditures in the City budget so that the cost is $0, pays for itself, or increases City revenues.
- Are implemented by the City of Vallejo, or in collaboration with the Vallejo City Unified School District, the Greater Vallejo Recreation District, or any other public agency, non-profit organization, or religious institution that operates in Vallejo. Projects implemented by non-city public agencies, however, must also include financial or value in-kind contributions from the agency, in addition to PB funding. Projects implemented by non-profit organizations or religious institutions must also meet the eligibility guidelines used by the Housing and Urban Development (HUD) Community Development Block Grant (CDBG) program.

Goals: What is this for?

We hope to accomplish three main goals through PB Vallejo:

1. Improve our city

We aim to enhance quality of life In Vallejo by developing projects that solve real problems and create strong and healthy communities. We hope that this process will build a new spirit of civic pride and raise the profile of Vallejo on the regional, state, and national levels.

2. Engage our community

We aim to ensure that all members of our community have a voice. We will make every effort to engage those who are traditionally underrepresented in politics, who face obstacles to participating, or who feel disillusioned with the political process. Through widespread and meaningful community engagement, we hope to increase public involvement in civic life in Vallejo. To the extent applicable, public meetings will comply with the open meeting requirements of the Ralph M. Brown Act.

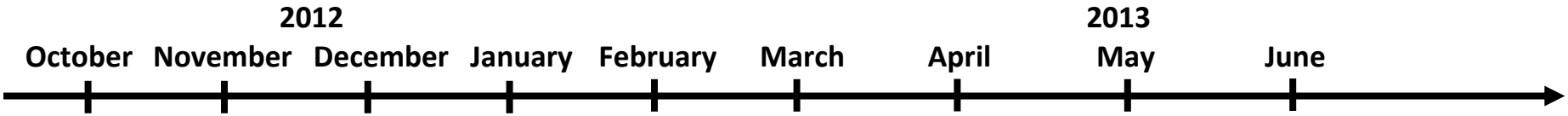
3. Transform our democracy

We aim to empower Vallejo residents and stakeholders with the skills and knowledge they need to shape our city's future. By enabling people to make real decisions-, we will build new leadership from the bottom up and forge deeper ties between residents, neighborhoods, and communities.

We ask everyone involved to work with us to achieve these goals.

Timeline: What happens when?

The PB process involves a series of meetings that feed into the city's annual budget cycle. The 2012-2013 cycle has five main steps, starting in October 2012 and continuing into 2013. Alongside these meetings, the public will submit, review, and discuss project ideas online.



Budget Assemblies

October – November 2012

At community meetings across the city, PBP and city staff present information on the budget funds, and Vallejo residents and stakeholders meet in small groups to brainstorm project ideas and volunteer as budget delegates.

Delegate Meetings

December 2012 – April 2013

Delegates go through an orientation, then meet in committees to transform the community's initial project ideas into full proposals, with support from experts.

Project Expos

April 2013

Delegates return to the community in another round of meetings, to present draft project proposals and get feedback.

Voting

May 2013

Delegates present the final project proposals and residents vote on which projects to fund. The projects with the most votes are submitted to City Council for approval.

Evaluation & Monitoring

June 2013 onward

Delegates and other participants evaluate the process, then monitor the implementation of projects.

Rules: How does it work?

Budget Assemblies

- The public will learn about the city budget and propose project ideas during at least nine assemblies, including one afternoon assembly for youth, one daytime assembly for seniors, and one Spanish-language assembly. At least one other assembly will include interpretation in Spanish, and there will be interpretation in other languages as necessary.
- The public will also be able to submit project ideas online, through mail-in and email submission, and through meetings at places like senior centers, schools, and clubs.
- Anyone is welcome to attend the assemblies and propose project ideas.
- Participants can volunteer to serve as budget delegates if they:
  1. are at least 14 years old, *and*
  2. are residents of Vallejo or its unincorporated areas, *or* are stakeholders in Vallejo - people who physically work in Vallejo, own a business in Vallejo, attend school in Vallejo, *or* are parents of children who attend school in Vallejo.

Delegate Meetings

- All budget delegates must attend a delegate orientation session.
- At the delegate orientation sessions, each delegate will join a committee to discuss and develop project proposals for a certain issue area or demographic group.
- Issue committees may include but are not limited to: Transportation, Public Health, Public Safety, Education, Parks & Recreation, Environment, Art & Culture, Housing
- Demographic committees may include but are not limited to: Youth, Seniors, Spanish-Speakers. These committees are meant to ensure maximum participation from people who might not otherwise participate. They will develop projects that specifically address the needs of their demographic group.

Project Expos

- There will be at least three Project Expos, including one in Spanish. At the Project Expos, budget delegates will present their project proposals to the community and get feedback through a science fair format.

Voting for Projects

- People are eligible to vote for projects if they:
  1. are at least 16 years old, *and*
  2. are residents of Vallejo or its unincorporated areas

  Through these inclusive voter eligibility rules, PB Vallejo aims to more deeply engage all Vallejo residents in their community and government.
- At the time of voting, voters must present proof that they satisfy the eligibility requirements. A comprehensive list of acceptable IDs will be publicized prior to the vote.
- Voting opportunities will take place on multiple days and in multiple locations. Each voter can vote on one occasion.
- Each voter may cast one vote per project. The Steering Committee will decide the number of total votes a voter can cast, once the approximate number of projects on the ballot is known.

Approval of Funding by City Council

- Upon completion of the public voting process, the results of the balloting will be brought before the City Council for funding approval. The City Council will have the discretion to approve which projects are funded, the amount of funding, and conditions (if any) placed upon the use of approved funds.
- If there is a tie for the last bit of funding, subject to available resources and the discretion of the City or other agencies, Council will try to secure additional money to complete the tied projects. If this is not possible, the remaining funds will be split between the tied projects. If these projects cannot be completed with partial funds, the remaining money will go to the project with the next most votes that can be fully funded, or into a reserve fund.
- If the last bit of available funds does not cover the cost of the next highest vote-getting project, subject to available resources and the discretion of the City or other agencies, Council will try to secure additional money to complete the project. If this is not possible, the project will be partially funded. If the project cannot be completed with partial funds, the remaining money will go to the project with the next most votes that can be fully funded, or into a reserve fund.

Monitoring of Funded Projects

- After the vote, a monitoring committee of Steering Committee members and budget delegates will be established to monitor the implementation of funded projects.

Amendments

- The Steering Committee may make changes to the Rulebook via a three-quarters majority vote of those present at the meeting, and final approval by City Council. The City Council may make changes to the Rulebook via a majority vote.

Roles & Responsibilities: Who does what?

There is a role for everyone in participatory budgeting, but different people have different roles and responsibilities, based partly on their stake in the community and their time commitment to the process. We encourage every community stakeholder to both participate and encourage others in the community to participate.

Vallejo Residents and Stakeholders

Anyone can participate in the process, even if they only come to one meeting or only vote.

- Identify local problems and needs
- Propose project ideas
- Select budget delegates
- Volunteer to serve as budget delegates
- Mobilize Vallejo residents and stakeholders to participate
- Vote on project proposals, *if a Vallejo resident*

Budget Delegates

Budget delegates do the extra work necessary to turn community ideas into real projects.

- Identify local problems and needs
- Discuss and prioritize initial project ideas
- Consult with Vallejo residents and stakeholders on project proposals
- Develop full project proposals
- Prepare project posters and presentations
- Mobilize Vallejo residents and stakeholders to participate
- Monitor project implementation
- Evaluate the PB process

Steering Committee

A Steering Committee coordinates PB Vallejo. The committee includes 20 civic organizations nominated by City Council. A full list of Steering Committee members is included at the end of the rulebook. Steering Committee meetings will be held in compliance with the open meeting requirements of the Ralph M. Brown Act.

- Design and oversee the PB process
- Distribute promotional materials
- Mobilize Vallejo residents and stakeholders to participate
- Facilitate budget assemblies, delegate meetings, and delegate orientations
- Evaluate the PB process
- Revise rules to the PB process
- Arrange food, childcare, and interpretation for assemblies and meetings
- Monitor project implementation
- Deliver final budget priorities to the City
- Recruit organizations and community stakeholders to workgroups
- Facilitate communication with city departments and agencies

City Council Liaisons

City Council has selected two liaisons to the Steering Committee. See the end of the rulebook for more details.

- Provide support to the Steering Committee
- Facilitate communication between the Steering Committee and City Council

Workgroups

Steering Committee members, representatives of other organizations, and community stakeholders are welcome to help implement PB Vallejo by volunteering in the following workgroups:

- **Event Planning:** Help organize budget assemblies, delegate meetings, project expos and the vote, by securing venues, food, childcare, equipment, and other amenities.
- **Facilitation:** Help develop facilitation plans for assemblies and meetings, recruit and train facilitators, facilitate meetings, and develop meeting materials.
- **Outreach:** Help design and implement outreach plans, recruit and train outreach workers, and develop outreach materials.
- **Media:** Help generate media coverage, respond to media requests, and organize press events.
- **Online Participation:** Help plan, oversee, and promote the PB Vallejo website and opportunities for online engagement.
- **Resource Development:** Help pursue additional funding and resources for PB Vallejo.

The Participatory Budgeting Project (PBP)

The City of Vallejo has contracted PBP, a non-profit organization specializing in PB processes, to support the Steering Committee and the City in designing and implementing PB Vallejo.

- Prepare PB Vallejo Rulebook based on Steering Committee input
- Prepare and distribute educational and promotional materials
- Present information on the budget funds and past spending
- Facilitate and provide materials for budget delegate orientation
- Reserve spaces for assemblies and meetings
- Arrange food, childcare, and interpretation for assemblies and meetings
- Mobilize Vallejo residents and stakeholders to participate
- Offer technical assistance on the PB process
- Coordinate evaluation of the PB process
- Recruit organizations and community stakeholders to workgroups

Vallejo City Council

- Establishes the PB process
- Appoints the Steering Committee
- Approves the Rulebook and structure
- Approves funding for the projects prioritized by voters

City and Agency Staff

- Assess feasibility of project proposals
- Provide cost estimates for project proposals
- Offer feedback on project proposals

About the Vallejo City Council

The Vallejo City Council established the first city-wide PB process in the United States. The City Council is made up of the following members:

- Osby Davis, Mayor
- Erin Hannigan, Vice-Mayor
- Hermie R. Sunga, Councilmember
- Marti Brown, Councilmember*
- Stephanie Gomes, Councilmember*
- Bob Sampayan, Councilmember
- Robert H. McConnell, Councilmember

*The City Council liaisons to the Steering Committee are Councilmembers Stephanie Gomes and Marti Brown.

About the PB Vallejo Steering Committee

In accordance with the City Council resolution that established PB, the City invited 80 civic organizations to apply to serve on the PB Vallejo Steering Committee. In July 2012, 20 organizations applied, with each Councilmember nominating up to three groups. Council approved all 20 applications. These representatives of civic, business, cultural, educational, and community organizations designed this Rulebook and are overseeing PB Vallejo. The following individuals and organizations serve on the Steering Committee for 2012-2013:

- Joey Lake, Better Vallejo (Chair)
- Lynda Daniels, Vallejo NAACP (Vice-Chair)
- Dennis Albright, Greater Vallejo Recreation District (GVRD)
- Marisela Barbosa, Solano Hispanic Chamber of Commerce
- Mike Browne, Vallejo Convention and Visitors Bureau
- Peggy Cohen-Thompson, Solano County Black Chamber of Commerce
- John DeLaTorre, Belvedere Homeowners Association
- Pippin Dew, Vallejo Chamber of Commerce
- James Eggert, Heritage District Neighborhood Watch
- Pam Keith, Solano Community College
- K. Peter Livingstone, Hillcrest Park Homeowners Association
- Jesus Malgapo, Filipino-American Retired US Armed Forces Association
- Karen McKevitt, Parkview Terrace Neighborhood Association
- Katy Miessner, Vallejo Heights Neighborhood Association
- Paul Norberg, Hiddenbrooke Property Owners Association
- Pelton Stewart, Vallejo Sister City Association
- Rozzana Verder-Aliga, Filipino Community of Solano County
- Cris Villanueva, Filipino-American Chamber of Commerce
- Johnny Walker, Solano Association of Realtors
- Robert Wolf, Florence Douglas Senior Center

Participatory Budgeting in Vallejo

Rulebook

Table of Contents

Participatory Budgeting in Vallejo……...1
Goals…….…….1
Project Eligibility…….…….1
Timeline…….…….5
Rules: How Does it Work?..... ……..6
Roles & Responsibilities: Who Does What?... ……...10

Participatory Budgeting in Vallejo

In 2012, the Vallejo City Council established the first city-wide Participatory Budgeting (PB) process in the United States. Through PB, Vallejo residents and stakeholders develop project proposals in collaboration with City staff, residents vote on projects, and the list of the projects that receive the most votes are submitted to City Council for consideration as part of the annual City budget.

Applying Community Development Block Grant (CDBG) rules and guidelines that target low- to moderate-income residents, a minimum of twenty percent (20%) of the allocated Measure B funding for PB projects shall be designated for program and service proposals receiving the most votes. A maximum of eighty percent (80%) of the allocated Measure B funding for PB projects shall be designated for capital infrastructure and durable projects.

Goals

1. Improve our city

- Improve the infrastructure of the City, assist in enhancing the public safety of citizens, and to improve the quality of life for residents through the creation of and payment for projects without the expenditure of Measure B funds for salary expenses.
- Build a new spirit of civic pride and raise the profile of Vallejo on the regional, state, and national levels.

2. Engage our community

- Ensure that all members of our community have a voice.
- Engage those who are traditionally underrepresented in politics, who face obstacles to participating, or who feel disillusioned with the political process.
- Increase public involvement in civic life in Vallejo.

3. Transform our democracy

- Empower Vallejoans with the skills and knowledge they need to shape our city's future.
- Build leadership from the bottom up and forge deeper ties between residents, neighborhoods, and communities.

4. Open up government

- Increase transparency and accountability of local government to community stakeholders.
- Improve communication and collaboration between local government and the community.
- Support a framework within government for decision-making that promotes a more just and equitable city.

Project Eligibility

Projects are eligible for placement on the ballot if they meet the following criteria:

- **Provide primary benefit for the public-at-large (or a subset group that is not delineated by exclusive or paid membership in a group, organization, or by participation in a specific activity).** Projects that only benefit private individuals are not eligible. Projects may not result in a 'gift of public funds' to individuals (See Cal. Const. Art. XVI § 6) and must serve a public use or purpose. Generally, this means that the project results in a direct/primary concrete or quantifiable service or benefit to the public.
- **Provide a tangible, permanent benefit that allows for broad public access**. This includes a long-term plan to maximize benefit for the full utility of acquired assets (typically sustainable beyond the 12-16 month implementation timeline). This criterion may not always apply to program and service project proposals that otherwise meet existing CDBG guidelines.

- **Are designed to accomplish their goals and fulfill their purpose using funds from this year's PB process.** Projects may not obligate the City to ongoing funding beyond the PB allocation. If other funding sources are needed to accomplish the project goals, those funds must be secured prior to submission for City review and vetting.
- **Are capital infrastructure, capital improvement, durable acquisition, or program and service projects.**
  - Capital Infrastructure/improvement and/or durable acquisition projects for public purposes, on public property owned by the City of Vallejo within incorporated City limits, and implemented by the City of Vallejo and/or a public agency that manages City-owned property are eligible for funding.
  - Program and service projects implemented by a public agency and/or pre-qualified 501(c)3 non-profit organization are eligible for a maximum of (20%) of Measure B funding allocated through Vallejo's PB process. All program and service project proposals must meet the existing City-implemented CDBG guidelines and qualifications; the City must be able to document that all program recipients reside within incorporated City limits, and that at least 51% of program recipients are low- or moderate-income. Funding cannot cover administrative, overhead, or routine maintenance costs.
  - Individual proposals may propose either capital infrastructure/durables or programs and services, but not a combination.
- A minimum of 20% of available project funding is allocated for program & service projects; if/when the 20% minimum has been reached, remaining funding will fall to the next highest vote-getting project(s).
- A maximum of 80% of Measure B funding may be allocated to capital infrastructure/durable projects.
  - Regardless of the total amount of allocated funding, no more than a maximum of 30% may be allocated per capital infrastructure/durable project.

PB ALLOCATION & ELIGIBILITY

Projects	Programs & Services	Capital Infrastructure & Durables
How Much	Minimum 20% of PB Project Allocation (Estimated $200,000*)	Maximum 80% of PB Project Allocation (Estimated $800,000*)
Funding Source	Minimum 20% of Measure B	Maximum 80% of Measure B
Where	Public and/or Private Property within incorporated City limits	Public Property owned by City within incorporated City limits
Implemented by:	Public Agency and/or 501(c)3 nonprofit	City of Vallejo and/or Public Agency managing City-owned property
Who Benefits:	Incorporated City residents, at least 51% low- to moderate-income	All Vallejoans
Min/Max per project	3% min 7.5% max	3% min 30% max
When	Beginning in July 2022	Beginning in July 2022

* Measure B funding amount determined by Vallejo City Council as part of the Annual Budget
+The eligibility allocation amounts are proposed by the Participatory Budgeting Steering Committee and are left to the discretion of the City Council

In addition to these criteria, the following rules apply to projects:

- Projects may not result in the private benefit of individuals or confer value to a non-public entity. Examples of these types of ineligible projects could include purchasing assets for a non-public entity that generate net revenue for a private entity, non-profit organization, or individual(s) that exceeds the costs of the program in which that revenue was generated.
- Future sustainability of a project must not be contingent on market- or demand-driven revenue streams. Examples of these types of

ineligible projects could include start-ups or enterprise-driven non-profits.

- Projects must not require a change in City or public agency policy in order to be implemented and achieve the goals outlined in the proposal. Examples of these types of ineligible projects could include studies, ordinance development, or campaigns.
- Projects implemented by non-City public agencies must also include financial or value in-kind contributions from the agency, in addition to "PB funding."
- To comply with California Government Code § 1090, Budget Delegates who develop projects may not receive any financial benefit from funds disbursed.
  - City staff may not initiate, be the main representative of or participate in projects where they will receive a personal benefit.
- For non-City implementing partners, funding may be used for skilled and/or limited-term labor, but cannot be used to cover administration, overhead, or to fund an ongoing position.Funds will be distributed upfront. Recipients will be required to provide quarterly progress reports.
- Projects may not promote religious views or beliefs.
- Projects must be fully eligible and approved by the City Manager, or designee, in consultation with the City Attorney, before being placed on the ballot. A fully eligible project must contain the following:
  - Sufficient details to understand the purpose and intent of the project.
  - Identification of Public Benefit(s)
  - Proposed Beneficiary(ies)
  - Total estimated budget, including the cost to fully implement the project to completion (i.e. bidding, staff, in-kind contribution, etc.), documented by a contractor bid, vendor quote, or other full-cost estimate
  - Timeframe for project completion
- Proposals with a non-public agency as implementing partner, or with potential non-profit subcontractors, must be identified and pre-qualified on or before the First Stage Review.
  - Qualification guidelines for 501(c)3 nonprofit organizations seeking funding for a program and/or service will be developed and released by the City prior to the Idea Collection Phase.
  - Non-City public agencies must submit a letter of interest regarding specific proposals on or before the First Stage Review in order to be considered during review and vetting.
- Final project determination for ballot placement will be made by the Steering Committee.

Timeline: What happens when?

PB has four main stages:

Idea Collection

August – Mid-September

At public events and community meetings across the city, Vallejo residents and stakeholders will brainstorm project ideas and volunteer as budget delegates.

Proposal Development

Mid-September - March

Delegates meet in committees, along with representatives from City departments and Public Agencies, to transform the community's initial project ideas into full proposals. Delegates submit final project proposals for review and vetting.

Voting

May - June

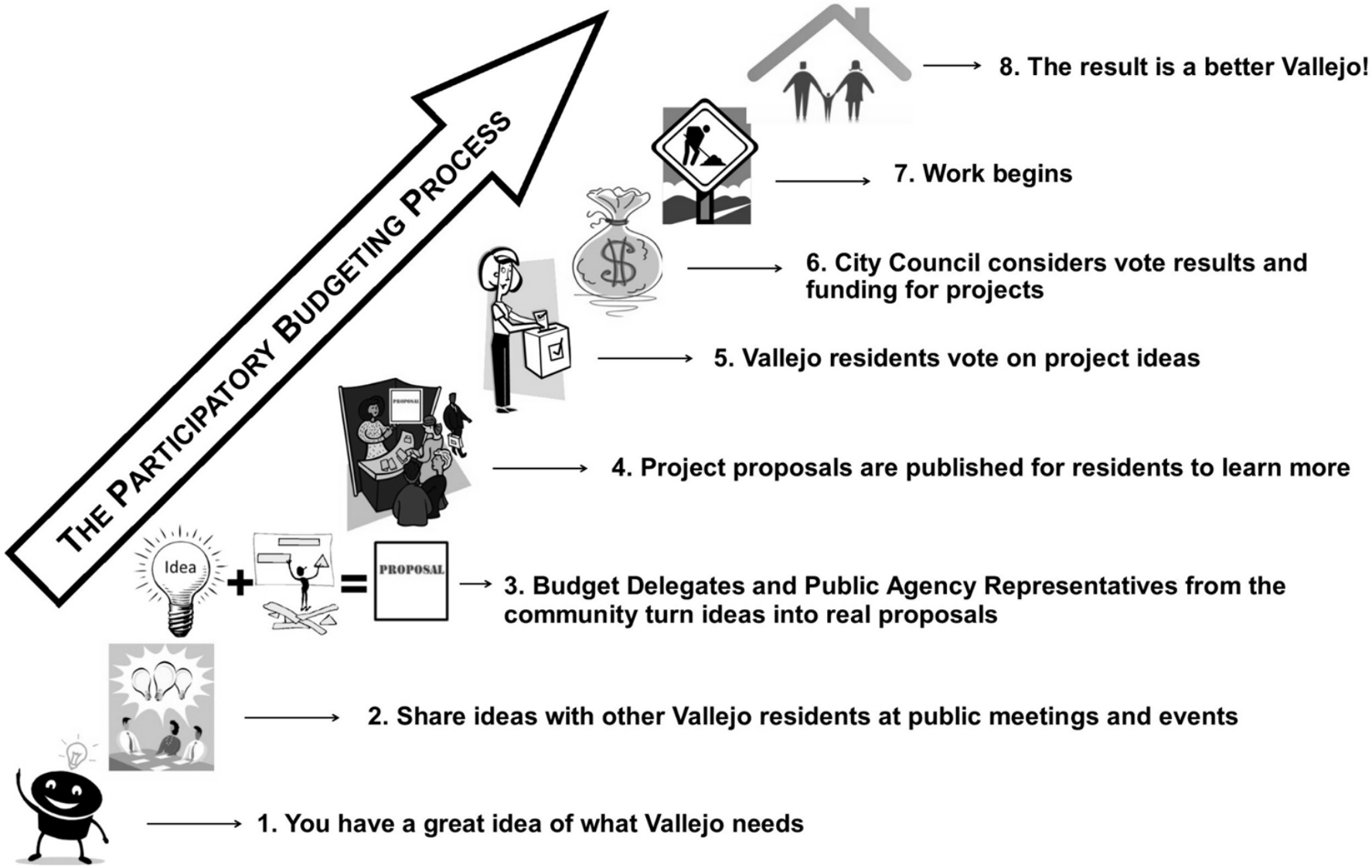
Residents vote at locations around the City or via online ballots on which projects to recommend to City Council. The projects with the most votes will be presented to the City Council for funding consideration.

Evaluation & Monitoring

July- Onward

Evaluation of the process and monitoring of the implementation of projects.

Rules: How does it work?



Idea Collection

- Budget Assemblies are public events where project ideas are collected and will seek to reflect Vallejo's diversity and include all segments of the community. Assemblies can occur at existing public events, festivals, schools, places of worship, or online, and are facilitated by City staff, Steering Committee members, and volunteers.
- Where possible and appropriate, City staff and the PB Steering Committee will provide Spanish and Filipino translation of materials, which may include interpretation at public events.
- Project proposals and ideas from previous PB Cycles can be considered for the current cycle. All proposals require confirmation with the project partner, are subject to evaluation by Delegates and vetting through the 3-stage Review process.

Proposal Development

- All budget delegates and public agencies representatives must attend an orientation session and project proposal workshop.
- At the orientation sessions, volunteer delegates may join a committee to discuss and develop project proposals for a certain issue area. Delegates may join more than one committee.
  - Committees may consist of volunteer delegates and representatives from relevant City and public agency staff.
  - Issue committees may include but are not limited to:
    - Parks, Recreation & Art
    - Public Infrastructure, Safety & Transportation
    - Education, Training & Social Services
- Demographic subcommittees may be formed to ensure maximum participation from people who might not otherwise participate, including: Youth, Seniors, Spanish-Speakers, and members of the Filipino and African American communities. At least four delegates must sign up before a demographic subcommittee can be formed. Subcommittees will work between issue committees to address the needs, concerns and unique circumstances of specific demographic groups.
- Any resident of Vallejo, its unincorporated areas, *or* stakeholders in Vallejo - people who physically work in Vallejo, own a business in Vallejo, attend school in Vallejo, *or* are parents of children who attend school in Vallejo - may participate.
- The Steering Committee, Budget Delegates and Public Agency Representatives will strive to minimize the total number of projects by combining projects that address a similar public need, vetting projects that do not meet the eligibility criteria and rules, and/or prioritizing projects based on greatest need and benefit. A fully eligible project must also undergo a three-stage review and vetting process, with exact dates to be determined by the City Manager's designee(s) and the Steering Committee prior to the start of the Delegate phase.
- **First Stage Review**: Budget Delegates and Public Agency Representatives shall submit to the City a completed proposal template or summary (approximately 500 words) for each project, not to exceed 40 total project proposals. City staff and a subcommittee of the Steering Committee will provide general feedback on eligibility issues and concerns but will make no binding determinations.

  In order to be eligible for possible funding at the conclusion of the cycle, implementing partners and/or any 501(c)3 non-profit organizations (including potential non-profit subcontractors) who may seek to implement project proposals must submit a prequalification application and letter of interest to the City on or before the First Stage Review. All public agencies who may be implementing partners must submit a letter of interest for each proposed project on or before the First Stage Review.

  Project proposals or non-City implementing partners that do not undergo this First Stage Review are ineligible for continued development or funding in the current cycle.
- **Second Stage Vetting**: Budget Delegates shall submit to the Steering Committee (or a subcommittee) a maximum of 20 fully-

eligible project proposals. City staff will provide extensive feedback and revision requests to the Budget Delegates.

Where needed, City staff and Budget Delegates shall meet and discuss the eligibility determination in an attempt to gain mutual understanding and seek avenues to alter the project proposal for a more favorable outcome.

Ultimately, the City Manager, in consultation with the City Attorney, shall make final determinations on whether project proposals are eligible for the Third Stage Review of the PB ballot. Project proposals deemed ineligible in the Second Stage Vetting may no longer be developed in the current cycle's process and cannot be submitted for Third Stage Review.

- **Third Stage Review**: Budget Delegates in collaboration with supporting Public Agency Representatives shall submit their City staff approved and updated final proposals for review by the Steering Committee.

  The Steering Committee will conduct a final ranking of the proposals. Proposals and their feedback letters will be presented to the Steering Committee anonymously. The ranking will determine the final twelve proposals for the ballot.

  A maximum of 12 eligible project proposals that include final ballot language will be presented to the public

  After the City has reviewed the final project proposals, they may not be altered or combined, except under extraordinary circumstances as determined by the City Manager, or designee.

Voting

- Budget delegates can present final project proposals to the community at public events and meetings. Participants will abide by Campaign Guidelines as determined by the Steering Committee and the City Manager, or designee.
- The PB ballot shall not contain more than 12 project proposals.
- Each voter may cast one vote per project proposal. Voters may cast votes for up to 20% of the total number of proposals on the ballot (rounded up to the nearest whole number). For example, on a ballot with 12 proposals, each voter may vote for up to 3 projects.
- People are eligible to vote for projects if they:
  1. are at least 14 years old, *or*
     - Budget delegates who have committed their time to the process but are under the minimum voting age are also eligible
  2. are residents of Vallejo or its unincorporated areas.
- The Steering Committee and City staff will research the logistics of implementing alternative voting methods, including, but not limited to:
  - An online voting platform that allows Vallejo residents to be authenticated and vote remotely
  - Voting by mail
  - Voting in person at the City Manager's Office
  - Voting at non-PB community events
- At the time of voting, voters must verify they satisfy the eligibility requirements, which will be publicized prior to the vote. A comprehensive verification process that protects the public's privacy and choice will occur before final vote results are announced. Ballots that do not satisfy the eligibility requirements will be eliminated.
- Voting opportunities will take place on multiple days and in multiple locations. Each voter can vote on one occasion.
- No campaigning will be allowed at polling locations.
- The Steering Committee will determine the structure of the ballot with input from the City Manager, or designee.
- City staff, the PB Steering Committee, and appropriate partners will conduct ballot "readability" tests of different ballot designs prior to the vote to minimize confusion among voters.

Consideration of Project Funding by the City Council

- Upon completion of the public voting process, the results of the balloting will be brought before the City Council for consideration. The City Council will have the discretion to approve which projects

are funded, the amount of funding, and conditions (if any) placed upon the use of approved funds.

- If there is a tie, or if the available funds do not cover the cost of the next highest vote-getting project, subject to available resources and the discretion of the City or other agencies, the City Council may attempt to secure additional money to complete the project(s), partially fund the next highest vote-getting project, or split the remaining funding between any tied projects. If the project(s) cannot be completed with partial funds, the remaining funds will go to the project with the next most votes that can be fully funded, or into a reserve fund.
- A minimum of 20% of available project funding is allocated for Program & Service projects; if/when the minimum 20% has been reached, remaining funding will fall to the next highest vote-getting project(s).

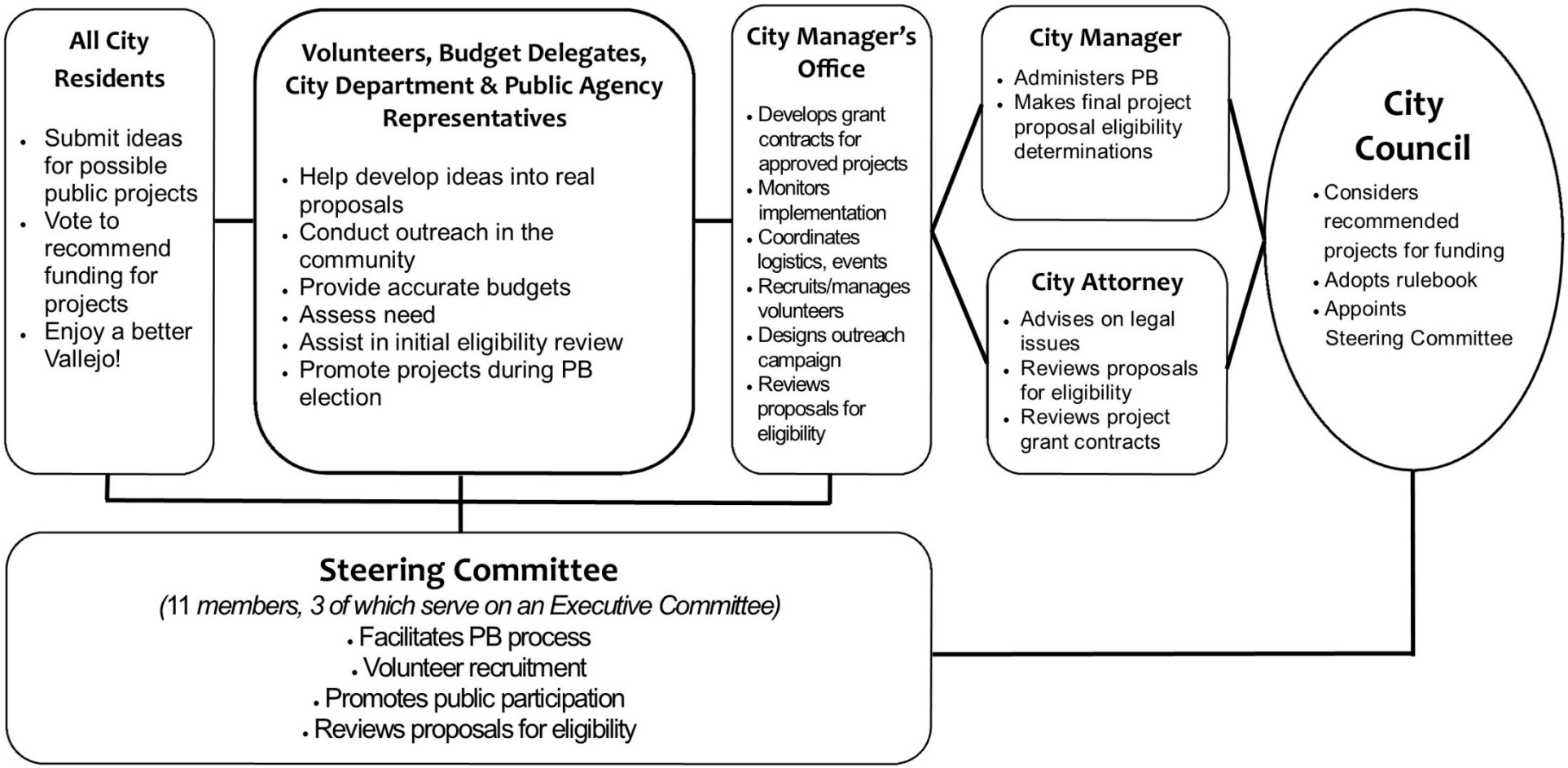
Monitoring of Funded Projects

- After the vote, a monitoring subcommittee of Steering Committee members will be established to monitor the implementation of funded projects.

Amendments

- The Steering Committee may propose changes to the Rulebook with approval from a quorum of the Committee, and final approval by the City Council. The City Council may make changes to the Rulebook via a majority vote.

Roles & Responsibilities: Who does what?



There is a role for everyone in participatory budgeting, but different people have different roles and responsibilities, based partly on their stake in the community and their time commitment to the process. We encourage every community stakeholder to both participate and encourage others in the community to participate.

Vallejo Residents and Stakeholders

Anyone can participate in the process to:

- Identify local problems and needs
- Propose project ideas
- Volunteer to serve as budget delegates
- Mobilize Vallejo residents and stakeholders to participate
- Vote on project proposals, *if a Vallejo resident*

Budget Delegates

Budget delegates do the work necessary to turn community ideas into real projects.

- Attend a Budget Delegate Orientation and a Project Proposal Workshop.
- Collaboratively discuss, categorize, and prioritize initial project ideas.
- With their issue committee, collaboratively make initial determination on project proposal eligibility prior to development, with assistance from the Steering Committee and staff.
- Assess need and benefit when determining which eligible project proposals will/will not be resubmitted at different stages of review.
- Consult with Vallejo residents and stakeholders on project proposals.
- Help develop full project proposals that address needs and have a broad impact on the community.
- Responsible for developing all proposals within the issue committee.
- Prepare project posters and presentations.
- Mobilize Vallejo residents and stakeholders, conduct outreach.
- Monitor project implementation and evaluate the PB process
- Develop accurate and precise implementation budgets during development process

Facilitators

Facilitators help residents participate effectively in committee meetings. They are neutral parties that do not advocate for particular projects.

- Facilitate group discussions and meetings, and ensure that all participants are able to contribute
- Serve as the main point of contact between the City Manager (or designee), the PB Steering Committee, and delegates, helping to coordinate communication and resolve conflicts
- Connect delegates with information and resources, as well as liaise with City staff
- Ensure that notes are taken at meetings and distributed afterward
- Support delegates in researching, assessing and developing proposals, based on criteria that include feasibility, need and benefit

City Manager Designee

The City Manager Designee will be the main person(s) responsible for coordinating the PB process with input and assistance from the Steering Committee.

- Serve as a point of contact between the City and the PB Process
- Coordinate PB outreach efforts
- Serve as staff liaison to the PB Steering Committee and enforce Brown Act rules.
- Recruit and coordinate volunteers
- Create qualifications check-list based on this Rule Book
- Create implementing partner eligibility check-list
- Create a pre-qualification application for non-public implementing entities that reflects Vallejo-specific CDBG eligibility and requirements.
- Reserve space for assemblies and meetings
- Arrange food, childcare, and interpretation for assemblies and meetings

- Present information on the City's budget and past spending, including monthly updates on the operating budget and PB expenses.
- Distribute promotional materials
- Serve as liaison between PB participants and City
- Present implementation analysis and plan for voter-recommended project proposals to the City Council for consideration
- Present updates to the City Council

City and Agency Staff

- Assess feasibility and legality of project proposals
- Provide cost estimates for project proposals
- Offer feedback on project proposals
- Provide a liaison to attend delegate meetings

Vallejo City Council

- Establish the PB process
- Appoint the Steering Committee
- Appoint three (3) alternates to the Steering Committee (one organization and one at-large) who will automatically fill vacant positions should they become available during the current PB cycle.
- Take action on the Rulebook
- Consider funding for the projects prioritized by voters

City Council Liaisons

City Council will select two liaisons to the Steering Committee.

- Provide support to the Steering Committee
- Facilitate communication between the Steering Committee and City Council
- Report back to City Council on PB updates

Steering Committee

A Steering Committee coordinates PB Vallejo. The committee is composed of up to 11 members, which could include a combination of civic organizational seats and at-large seats.

The City Council appoints all seats (primary, secondary, and alternates) to the Steering Committee. The City Council shall appoint three (3) alternate members to the PBSC who will not have member privileges unless they fill a vacancy that has become available. SC members will serve two (2) PB cycles. A cycle is defined as beginning before budget assemblies and ending after the vote.

PBSC members shall annually elect a Chairperson and two (2) executive committee members to serve on a 3-member Executive Committee. The Executive Committee's duties, roles and responsibilities include:

- Facilitate clear communication with staff and PBSC to achieve the four goals of PB
- Improve the agility and functionality of the PBSC
- Lead PBSC Subcommittees (either standing or ad-hoc, as defined by the PBSC)
- Conduct quarterly attendance and participation reviews of PBSC members and recommend steps to enforce the roles and responsibilities of all PBSC members

Steering Committee meetings will be held in compliance with the open meeting requirements of the Ralph M. Brown Act. Roles and responsibilities of the PBSC include:

- Design and oversee the PB process
- Distribute promotional materials
- Promote PB in their organizations and at community events
- Volunteer for assistance at 1/3 of public meetings, events, outreach efforts, voting sites, committee facilitation, and other PB-related events
- PBSC members with three unexcused absences of regular PBSC meetings in a 12-month period shall be disqualified from the PBSC and replaced by an alternate. (For organizational members, attendance of a secondary representative shall not be considered an absence). PBSC members may have one excused absence in a 12-month period. A City Manager designee shall contact member civic organizations or at-large members with two unexcused regular meetings absences. Enforcing attendance rules shall be a responsibility of the Steering Committee leadership.

- Steering Committee members may be assigned as liaisons or facilitators to Budget Delegate committees, but may not participate as budget delegates. Liaisons provide technical support to Budget Delegates during proposal development, provide informational updates on Delegate Committees' progress to the Steering Committee, and connect Budget Delegates with resources. Steering Committee members may not advocate for specific projects.
- Recruit volunteers, organizations and community stakeholders to assist with the PB process
- Mobilize Vallejo residents and stakeholders to actively participate in the process
- Assist City Manager Designee in arranging food, childcare, and interpretation for assemblies and meetings
- Meet with City Manager, staff, and Budget Delegates if concerns arise over project proposal vetting determinations
- Assist City Manager Designee in preparing voter-recommended project priorities for City Council consideration
- Evaluate the PB process
- Recommend rulebook revisions to the City Council
- Monitor project implementation
- Set meeting agendas through individual or group requests via the Steering Committee leadership at least seven days prior to meetings.
- Rank final proposals for project ballot

Steering Committee meetings are held in compliance with the open meeting requirements of the Ralph M. Brown Act. Whenever possible, the Steering Committee will make decisions by consensus. If consensus is not reached, decisions will be made by a formal vote and approved only by a quorum.

SC civic organization members must provide name(s) and contact information of their representative(s) to the City Manager, or designee, via a letter pledging their interests. Organizational members have the option to nominate a secondary representative. If the civic organization's primary representative cannot attend, the named secondary representative must.

All members (primary or secondary) must submit the City of Vallejo's Conflict of Interest of Form 700. PBSC members who do not submit a Form 700 shall be disqualified from the PBSC and replaced by an alternate, as designated by City Council.

An updated list of individuals and organizations who serve on the Steering Committee can be reviewed on the City's website. (pbvallejo.org)

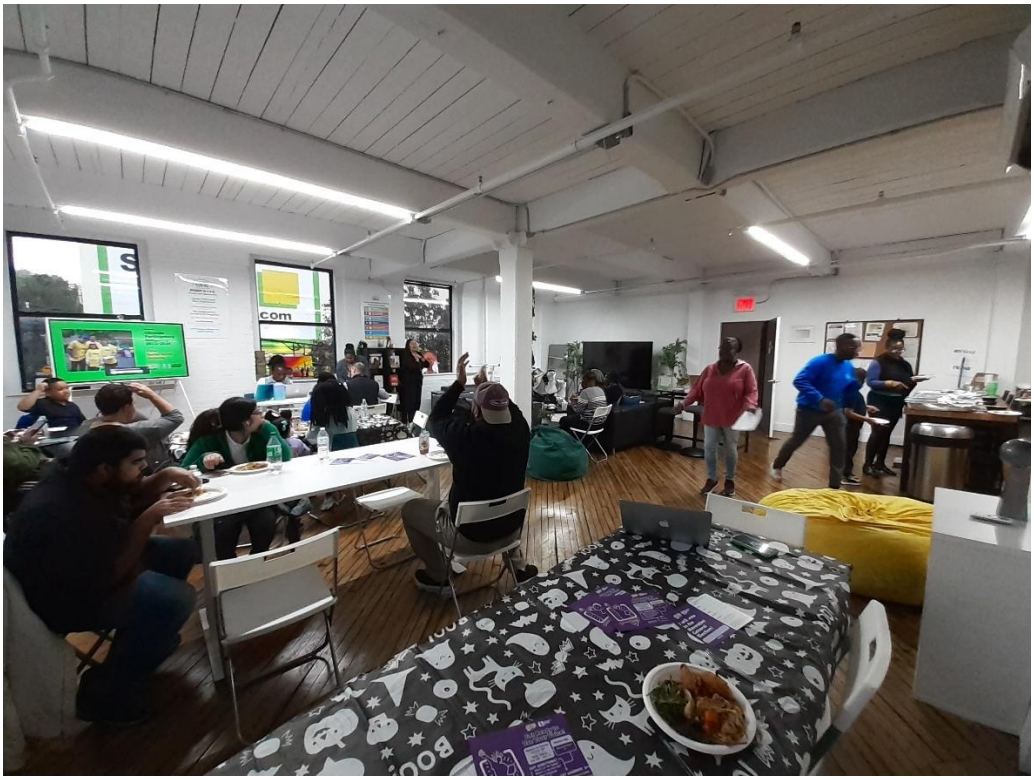
ANEXO 11 – REGISTROS FOTOGRÁFICOS (TRABALHO DE CAMPO) DAS ASSEMBLEIAS DO OP DE NEW YORK CITY











ANEXO 12 – DOCUMENTO ORIGINAL FORNECIDO PELA FORÇA-TAREFA PARA FORMULAÇÃO DO OP EM LODZ

ZASADY/CELE BUDŻETU OBYWATELSKIEGO

Wskazane przez zespół ds. budżetu obywatelskiego

Zasadami budżetu obywatelskiego są:

- równość – każdy głos jest równy;
- otwartość – wszyscy łodzianie mogą uczestniczyć;
- inkluzywność – w budżecie obywatelskim uwzględnione są głosy wszystkich mieszkańców bez względu na wiek, płeć czy ich sytuację życiową; podjęte są próby zaangażowania w budżet obywatelski także tych osób, które na co dzień nie uczestniczą aktywnie w życiu publicznym lub są z niego wykluczone;
- dostępność – organizacja spotkań/głosowań w ramach procedury budżetu obywatelskiego musi uwzględniać szczególne potrzeby mieszkańców, np. tych z niepełną sprawnością ruchową;
- przejrzystość reguł – procedura budżetu obywatelskiego jest ściśle określona i wcześniej znana;
- cykliczność – budżet obywatelski nie jest wydarzeniem jednorazowym, ale jest powtarzany co roku;
- wiążący charakter decyzji i bezpośredni wpływ – w odróżnieniu od innych procesów konsultacyjnych, zdanie mieszkańców wyrażone podczas procedury budżetu obywatelskiego jest decydujące; władza i administracja publiczna zobowiązują się do akceptacji decyzji mieszkańców i postępowania zgodnie z ich zaleceniami;
- zgodność z prawem – procedura budżetu obywatelskiego, jak również wszystkie propozycje projektów/inicjatyw zgłaszanych przez mieszkańców, są zgodne z prawem;
- określone środki – w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy decydują o wydaniu ściśle określonej części budżetu całego miasta; środki w budżecie obywatelskim stanowią wydzieloną część całego budżetu;
- monitoring i ewaluacja;
- odpowiedzialność.

Cele budżetu obywatelskiego:

Budżet obywatelski jest narzędziem, które ma pozwolić na:

- aktywizację i mobilizację obywatelską mieszkańców;
- integrację mieszkańców;
- budowanie postaw obywatelskich, wzajemnego zaufania;
- przełamanie barier w kontaktach pomiędzy mieszkańcami;
- umożliwienie wymiany informacji pomiędzy mieszkańcami;
- edukację mieszkańców, w szczególności poprzez dostarczenie informacji i podniesienie wiedzy o funkcjonowaniu budżetu;

REKOMENDACJE PROJEKTU WDROŻENIA BUDŻETU OBYWATELSKIEGO W MIEŚCIE ŁODZI

PRZYGOTOWANE PRZEZ
ZESPÓŁ DS.
BUDŻETU OBYWATELSKIEGO

Rozdział 1
Postanowienia ogólne

§ 1

1. Przez "Budżet Obywatelski" należy rozumieć określoną część środków budżetu Miasta Łodzi, o wydatkowaniu której w sposób wiążący decydują mieszkańcy w trakcie głosowania.

2. Postuluje się, by począwszy od 2014 roku kwota przeznaczona na Budżet Obywatelski była nie mniejsza niż 1% budżetu miasta Łodzi.

3. Z Budżetu Obywatelskiego mogą być finansowane inicjatywy wchodzące w zakres zadań własnych gminy i powiatu, które są możliwe do sfinansowania i zrealizowania w trakcie jednego roku budżetowego.

4.1. Z Budżetu Obywatelskiego mogą być finansowane zadania o charakterze lokalnym i ogólnomiejskim.

4.2. Zadanie o charakterze lokalnym to takie, które dotyczy głównie potrzeb mieszkańców jednego z pięciu wyodrębnionych rejonów Łodzi, tj.:

1) **Bałut**, obejmujących łączny obszar jednostek pomocniczych Bałuty Zachodnie, Radogoszcz, Łagiewniki, Julianów – Marysin – Rogi, Bałuty Doły, Bałuty Centrum, Teofilów – Wielkopolska, Wzniesienia Łódzkie;

2) **Górnej**, obejmującej łączny obszar jednostek pomocniczych Nad Nerem, Ruda, Chojny, Rokicie, Górniak, Piastów – Kurak, Chojny – Dąbrowa, Wiskitno;

3) **Polesia**, obejmującego łączny obszar jednostek pomocniczych Stare Polesie, Karolew – Retkinia Wschód, Koziny, Retkinia Zachód – Smulsko, Złotno, Zdrowie – Mania, Lublinek – Pienista, Montwiłła – Mireckiego;

4) **Śródmieścia**, obejmującego łączny obszar jednostek pomocniczych Katedralna, Śródmieście - Wschód;

5) **Widzewa**, obejmującego łączny obszar jednostek pomocniczych Andrzejów, Dolina Łódki, Mileszki, Nowosolna, Nr 33, Olechów – Janów, Stary Widzew, Stoki, Widzew – Wschód, Zarzew.

4.3. Zadanie o charakterze ogólnomiejskim to takie, które spełnia przynajmniej jedno z poniższych kryteriów:

1) szacunkowy koszt jego realizacji przekracza kwotę środków przeznaczonych na budżet obywatelski dla danego rejonu Łodzi;
2) dotyczy potrzeb mieszkańców więcej niż jednego rejonu Łodzi;
3) miejsce realizacji nie jest przypisane do jednego rejonu Łodzi.

5. Postuluje się, aby kwota, której dotyczą wydatki na zadania o charakterze lokalnym wyniosła po 15 % ogółu środków przeznaczonych na BO dla każdego z rejonów Łodzi i 25% dla zadań ogólnomiejskich.

6. Koszt realizacji propozycji zadania lokalnego albo ogólnomiejskiego zgłoszonej do Budżetu Obywatelskiego nie może przekraczać łącznej kwoty środków przeznaczonych odpowiednio na zadania lokalne w danym rejonie Łodzi albo na zadania ogólnomiejskie.

Rozdział 2

Zgłaszanie zadań

§ 2

1. Propozycję zadania do zrealizowania w ramach Budżetu Obywatelskiego może zgłosić każdy mieszkaniec/mieszkanka Łodzi.

2. Zgłoszenie zadania do Budżetu Obywatelskiego następuje na formularzu /zał.nr……/ z dołączoną listą z podpisami przynajmniej 15 mieszkańców/mieszkanek Łodzi, popierających to zadanie.

3. Lista osób popierających zadanie powinna zawierać następujące dane: imię, nazwisko, adres zamieszkania, podpis oraz zgodę na przetwarzanie danych osobowych dla potrzeb niezbędnych do przyjęcia wniosku, zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity z 2002r., Dz.U. Nr 101, poz. 926 z póź. zm.). W nagłówku listy, na każdej z ponumerowanych stron, zamieszcza się następujący tekst: „Lista mieszkańców Łodzi popierających ……. [tytuł zadania]".

4. Mieszkaniec/mieszkanka może poprzeć więcej niż jedno zadanie zgłaszane do Budżetu Obywatelskiego.

5. Propozycje zadań do Budżetu Obywatelskiego można zgłaszać przez okres nie krótszy niż 60 dni.

6. Formularz zgłaszania propozycji zadań do Budżetu Obywatelskiego oraz wzór listy osób popierających projekt dostępne są na stronie internetowej Urzędu Miasta Łodzi, biuletynie informacji publicznej i wyznaczonych komórkach organizacyjnych Urzędu Miasta Łodzi.

7. Wypełnione formularze zgłoszenia propozycji zadań składa się w wersji pisemnej w wyznaczonych komórkach organizacyjnych Urzędu Miasta Łodzi lub przesyła na wskazany adres poczty elektronicznej.

Rozdział 3
Analiza zadań

§ 3

1. Właściwa komórka organizacyjna UMŁ przeprowadza analizę złożonych formularzy zadań pod względem poprawności i kompletności ich sporządzenia.

2. W przypadku złożenia błędnie wypełnionego lub niekompletnego formularza zadania właściwa komórka organizacyjna UMŁ zwraca się do wnioskodawców (e-mailem, telefonicznie) z prośbą o jego niezwłoczne uzupełnienie.

3. Właściwe merytorycznie komórki organizacyjne UMŁ lub miejskie jednostki organizacyjne dokonują analizy możliwości realizacji zadań w ramach Budżetu Obywatelskiego pod względem formalno-prawnym, gospodarności i formułują rekomendacje dotyczące tych zadań.

4. Rada Miejska w Łodzi powołuje Doraźną Komisję ds. Budżetu Obywatelskiego.

5. Doraźna Komisja ds. Budżetu Obywatelskiego, sprawuje nadzór nad realizacją budżetu obywatelskiego w Mieście.

6. 1. Właściwe komórki organizacyjne UMŁ lub miejskie jednostki organizacyjne przedkładają Doraźnej Komisji ds. budżetu obywatelskiego wyniki analizy nt. zgodności pod względem formalno-prawnym i gospodarności wszystkich zadań zgłoszonych w ramach Budżetu Obywatelskiego.

6.2. Doraźna Komisja ds. budżetu obywatelskiego, po zapoznaniu się z wynikami analizy poszczególnych zadań pod względem poprawności i kompletności ich sporządzenia oraz pod względem formalno-prawnym i gospodarności, wskazuje zadania, które zostają poddane pod głosowanie.

6.3. Wszystkie propozycje, które pozytywnie przeszły weryfikację, poddawane są pod głosowanie mieszkańców.

7. Ingerowanie w kształt zgłoszonych zadań, w tym zmiany miejsca ich lokalizacji, bądź łączenia z innymi zadaniami jest możliwe jedynie za zgodą autorów/autorek projektu.

8. Wszystkie pozytywnie i negatywnie zweryfikowane propozycje zadań zostaną udostępnione wraz z uzasadnieniami na stronie internetowej Urzędu Miasta Łodzi.

Rozdział 4
Zasady głosowania

§ 4

1. Wyboru zadań do realizacji dokonują mieszkańcy/mieszkanki Łodzi w głosowaniu jawnym.

2. Prawo udziału w głosowaniu ma każdy mieszkaniec/mieszkanka Łodzi.

§ 5

1. Głosowanie przeprowadza się w wyznaczonych punktach, w których będzie można wypełnić i złożyć kartę do głosowania. Głos można oddać również drogą elektroniczną.

2. W Łodzi wyznacza się minimum 36 punktów wyborczych, w których odbywa się głosowanie - przynajmniej jeden w obrębie każdej z jednostek pomocniczych – osiedli.

3. Listę punktów wyborczych podaje się do publicznej wiadomości co najmniej 14 dni przed datą rozpoczęcia głosowania.

4. W punktach wyborczych zapewniony jest dostęp do kart do głosowania i opisów zadań poddanych pod głosowanie.

5. Głosowanie odbywa się przez 9 kolejnych dni i obejmuje 2 weekendy.

§ 6

1. Na karcie do głosowania podaje się tytuły zadań, ich lokalizację (jeśli jest możliwa do określenia) oraz szacunkowy koszt ich realizacji.

2. Karta do głosowania zawiera instrukcję prawidłowego oddania głosu.

3. Na karcie do głosowania wymagane jest podanie imienia i nazwiska osoby wypełniającej wraz z jej numerem PESEL, a także podpisanie oświadczenia o zamieszkaniu w Łodzi oraz zgody na przetwarzanie danych osobowych dla potrzeb niezbędnych do złożenia wniosku, zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity Dz.U. Nr 101 z 2002 r., poz. 926 z póź. zm.).

§ 7

1. Na karcie do głosowania mieszkańcy/mieszkanki Łodzi dokonują wyboru maksymalnie 5 proponowanych projektów poddanych pod głosowanie.

2. Obliczenie wyniku polega na zsumowaniu głosów oddanych na każde z zadań.

3. Do realizacji mogą być przeznaczone te zadania, które uzyskały największą liczbę głosów aż do wyczerpania puli środków w Budżecie Obywatelskim, odpowiednio na poziomie lokalnym i ogólnomiejskim.

4. Informacja o wyniku głosowania podawana jest niezwłocznie:

a) na stronie internetowej miasta Łodzi,
b) w formie pisemnej lub elektronicznej wszystkim radnym Rady Miejskiej w Łodzi,
c) w formie komunikatu prasowego do mediów.

Rozdział 5
Promocja i edukacja w budżecie obywatelskim

§ 8

1.W trakcie realizacji programu Budżetu Obywatelskiego miasto prowadzi kampanię informacyjno-promocyjną i edukacyjną podzieloną na 3 etapy:

a) Pierwszy etap ma na celu przybliżenie mieszkańcom/mieszkankom idei Budżetu Obywatelskiego oraz zachęcenie do składania propozycji zadań do niego.
b) Drugi etap ma na celu przedstawienie zadań zgłoszonych do BO i zachęcenie do wzięcia udziału w głosowaniu nad wyborem zadań.
c) Trzeci etap zakłada upowszechnienie informacji o przebiegu i wynikach procesu Budżetu Obywatelskiego.

2. Kampania powinna zostać przeprowadzona z użyciem różnych kanałów komunikacyjnych dostosowanych do zróżnicowanych grup mieszkańców. Wybór organizacji pozarządowej, która opracuje strategię kampanii, wykona identyfikację wizualną budżetu obywatelskiego, przygotuje narzędzia promocyjne i przeprowadzi działania edukacyjne, zostanie dokonany w drodze otwartego konkursu ofert dla organizacji pozarządowych.

3. Kampania informacyjno-promocyjna i edukacyjna powinna nawiązywać do idei budżetu obywatelskiego i akcentować: wiążący wynik głosowania, bezpośredni wpływ na rzeczywistość, otwartość Budżetu Obywatelskiego dla wszystkich mieszkańców/mieszkanek miasta oraz ich równość w całym procesie.

§ 9

4. W trakcie realizacji procesu Budżetu Obywatelskiego prowadzone są spotkania informacyjno-edukacyjne z mieszkańcami/mieszkankami. Spotkania prowadzone są na dwóch etapach.
   a) W pierwszym etapie przeprowadza się minimum 36 spotkań, przynajmniej jedno w obrębie każdej z jednostek pomocniczych – rad osiedli. Spotkania te mają służyć przekazaniu wiedzy na temat zasad korzystania z budżetu obywatelskiego, prawidłowego zgłoszenia zadania do budżetu obywatelskiego, a także mają umożliwić nawiązanie relacji pomiędzy mieszkańcami/mieszkankami w celu tworzenia grup zadaniowych.
   b) Na drugim etapie przeprowadza się minimum 5 spotkań - po jednym w każdym z rejonów. Spotkania mają służyć przedstawieniu projektów lokalnych i ogólnomiejskich

zgłoszonych przez mieszkańców/mieszkanki, a także poznania zasad udziału w głosowaniu.

5. W czasie realizacji budżetu obywatelskiego prowadzone jest doradztwo oraz wsparcie merytoryczne dla mieszkańców/mieszkanek. Wsparcie prowadzone jest przynajmniej w 5 punktach w mieście, przynajmniej jeden w każdym rejonie.

Rozdział 6
Realizacja zadań

§ 10

1. Realizacja zadań wybranych w głosowaniu przez mieszkańców/mieszkanki Łodzi nastąpi po uchwaleniu budżetu na dany rok budżetowy przez Radę Miejską w Łodzi.

Rozdział 7
Ewaluacja

§ 11

1. Proces realizacji budżetu obywatelskiego podlega corocznej ewaluacji.

ANEXO 13 – FORMULÁRIO *ONLINE* DO ORÇAMENTO CIDADÃO DE MARINGÁ (EDIÇÃO 2024)

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ – PR

ORÇAMENTO CIDADÃO 2024

O Orçamento Cidadão tem como objetivo consultar a população das Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs) sobre as questões urbanas e orçamentárias relacionadas àquela territorialidade, de forma a ampliar o debate e dar suporte à tomada de decisões do Poder Executivo e do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial. Neste ano será discutida a Lei Orçamentária Anual (LOA), que detalha a aplicação dos recursos do Município para o exercício seguinte, com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Plano Plurianual (PPA) e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ambos definidos pelo Poder Executivo a partir de discussões com a comunidade. Também será elaborado o Plano de Ações e Investimentos (PAI), que define as ações e investimentos prioritários, para a implementação do Plano Diretor Municipal de Maringá (PDMM), avaliado anualmente. A elaboração da Lei Orçamentária Anual foi determinada pelo art. 165 da Constituição Federal de 1988. A Lei Complementar Federal 101/2000, Lei Federal n.º 10.257/2001 - Estatuto da Cidade e o art. 423 da Lei Complementar n.º 1.424/2024 - Plano Diretor Municipal de Maringá, estabelecem a aplicação de instrumentos de complementação da democracia, objetivando a construção dos orçamentos públicos de forma democrática e participativa. Com o intuito de assegurar a efetiva participação popular, Maringá promoverá o Orçamento Cidadão 2024, que visa debater o orçamento para o ano de 2025. um evento em cada uma das cinco Unidades Territoriais de Planejamento, bem como disponibilizará um canal de comunicação no site do Município para receber as sugestões da comunidade. Participe! É de 23/04/2024 a 02/06/2024. Seja um cidadão participativo em seu bairro e ajude a prefeitura a planejar uma cidade cada vez melhor.

* Campos Obrigatórios

1 - IDENTIFICAÇÃO

Nome*: _____

Bairro (residência)*: _____

2 - PERFIL SOCIOECONÔMICO

Gênero (marque “X” em apenas uma opção)*:

- [ ] Feminino
- [ ] Masculino
- [ ] Prefiro não informar
- [ ] Outro:_____

Faixa Etária (marque “X” em apenas uma opção)*:

- [ ] Até 19 anos
- [ ] De 20 a 59 anos
- [ ] 60 anos ou mais

Número de moradores no seu domicílio (marque “X” em apenas uma opção)*:

- [ ] Apenas 1 pessoa
- [ ] De 2 a 3 pessoas
- [ ] De 4 a 7 pessoas
- [ ] Mais de 7 pessoas

Situação ocupacional/emprego/trabalho (marque “X” em apenas uma opção)*:

- [ ] Empregado/Ocupado
- [ ] Desempregado/Desocupado
- [ ] Inativo
- [ ] Aposentado
- [ ] Pensionista
- [ ] Microempreendedor (por conta própria)

Renda domiciliar/familiar - some a sua renda com a renda das pessoas que moram com você(marque “X” em apenas uma opção)*:

- [ ] Sem renda
- [ ] Até R$1.412,00
- [ ] De R$1.412,01 a R$4.236,00
- [ ] De R$4.236,01 a R$8.472,00
- [ ] De R$8.472,01 a R$14.120,00
- [ ] De R$14.120,01 a R$21.180,00
- [ ] Superior a R$21.180,00
- [ ] Prefiro não informar

3 - ORIENTAÇÃO PARA PREENCHIMENTO

Os itens referentes a cada área (de A1 até A20) devem ser **numerados/ordenados** conforme o nível de importância/relevância, considerando a realidade do seu bairro.
Exemplo de preenchimento:

EDUCAÇÃO: ENUMERE OS ITENS DE **1 A 6** CONFORME ORDEM DE IMPORTÂNCIA

3	Vagas em CMEIs e Escolas
2	Escola em tempo integral
6	Escolas e CMEIs (Construção, Reforma e Ampliação)
5	Kit escolar e uniforme
4	Capacitação de professores
1	Outro: _____Merenda Escolar_____

Neste caso, atribuiu-se o **número 1** ao item **mais importante/prioritário** para o seu bairro, ou seja, a "Merenda Escolar" e, atribuiu-se o **número 6** ao item **menos importante/prioritário**, ou seja, a "Escolas e CMEIs (Construção, Reforma e Ampliação)".
No entanto, não é obrigatório o preenchimento de todos os campos caso você não identifique necessidade no seu bairro.

4 - FORMULÁRIO

A1 - SEGURANÇA PÚBLICA: ENUMERE OS ITENS DE **1 A 5** CONFORME ORDEM DE IMPORTÂNCIA:

- [ ] Guarda Municipal (Ampliação e/ou Melhoria)
- [ ] Combate ao tráfico de drogas
- [ ] Combate integrado à perturbação do sossego
- [ ] Monitoramento por câmeras (Ampliação e/ou Melhoria)
- [ ] Outro:_____

A2 - ASSISTÊNCIA SOCIAL: ENUMERE OS ITENS DE **1 A 7** CONFORME ORDEM DE IMPORTÂNCIA:

- [ ] Idoso (Centro Dia)
- [ ] Condomínio do Idoso
- [ ] Criança e adolescente (Serviços de Convivência)
- [ ] Pessoas em situação de rua (Melhorias no Centro POP e das equipes de abordagem social)
- [ ] Ampliação de benefícios eventuais
- [ ] Novos restaurantes populares
- [ ] Outro:_____

A3 - CIDADANIA: ENUMERE OS ITENS DE **1 A 7** CONFORME ORDEM DE IMPORTÂNCIA:

- [ ] Igualdade racial
- [ ] Políticas para mulheres
- [ ] Indígena
- [ ] Políticas sobre drogas
- [ ] Imigrantes
- [ ] Políticas LGBTQIA
- [ ] Outro:_____

A4 - SAÚDE: ENUMERE OS ITENS DE **1 A 7** CONFORME ORDEM DE IMPORTÂNCIA:

- [ ] Medicamentos
- [ ] Consultas e exames especializados
- [ ] Construção/reforma/ampliação de postos de saúde e Hospitais
- [ ] Atendimento de Urgência e Emergência
- [ ] Médicos (ampliação)
- [ ] Campanhas de vacinação
- [ ] Outro:_____

A5 - EDUCAÇÃO: ENUMERE OS ITENS DE **1 A 7** CONFORME ORDEM DE IMPORTÂNCIA:

- [ ] Vagas em CMEIs e Escolas
- [ ] Escola em tempo integral
- [ ] Escolas e CMEIs (Construção, Reforma e Ampliação)
- [ ] Reforma/ampliação de escolas e CMEIs
- [ ] Kit escolar e uniforme
- [ ] Capacitação de professores
- [ ] Outro:_____

A6 - CULTURA: ENUMERE OS ITENS DE **1 A 6** CONFORME ORDEM DE IMPORTÂNCIA:

- [ ] Promoção de eventos
- [ ] Apresentações artísticas
- [ ] Atividades formativas/cursos/oficinas
- [ ] Espaços culturais
- [ ] Bibliotecas (Construção, Ampliação, Reforma)
- [ ] Outro:_____

A7 - SERVIÇOS URBANOS: ENUMERE OS ITENS DE **1 A 6** CONFORME ORDEM DE IMPORTÂNCIA:

- [ ] Limpeza urbana
- [ ] Roçada
- [ ] Arborização
- [ ] Iluminação pública
- [ ] Recape/pavimentação de vias
- [ ] Outro:_____

A8 - TRANSPORTE E MOBILIDADE: ENUMERE OS ITENS DE **1 A 7** CONFORME ORDEM DE IMPORTÂNCIA:

- [ ] Transporte coletivo
- [ ] Abrigos (ponto de ônibus)
- [ ] Ciclovias
- [ ] Sinalização de trânsito
- [ ] Fiscalização/agentes/radares
- [ ] Campanhas educativas/informativas
- [ ] Outro:_____

A9 - HABITAÇÃO: ENUMERE OS ITENS DE **1 A 5** CONFORME ORDEM DE IMPORTÂNCIA:

- [ ] Habitação de Interesse Social (casas e moradias populares)
- [ ] Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS
- [ ] Assistência Técnica de Interesse Social - ATHIS
- [ ] Infraestrutura e equipamentos públicos em ZEIS
- [ ] Outro:_____

A10 - SANEAMENTO: ENUMERE OS ITENS DE **1 A 5** CONFORME ORDEM DE IMPORTÂNCIA:

- [ ] Coleta convencional de lixo
- [ ] Coleta seletiva de lixo
- [ ] Pontos de alagamento
- [ ] Rede de esgoto
- [ ] Outro:_____

A11 - MEIO AMBIENTE: ENUMERE OS ITENS DE **1 A 5** CONFORME ORDEM DE IMPORTÂNCIA:

- [ ] Parques e bosques (Manutenção e/ou Preservação)
- [ ] Fundos de vale (Preservação)
- [ ] Parques lineares (Ampliação, Manutenção e Preservação)
- [ ] Pontos de entrega voluntária de resíduos
- [ ] Outro:_____

A12 - BEM-ESTAR ANIMAL: ENUMERE OS ITENS DE **1 A 7** CONFORME ORDEM DE IMPORTÂNCIA:

- [ ] Atendimento veterinário para animais em situação de vulnerabilidade
- [ ] Construção de “Parcão”
- [ ] Castração itinerante
- [ ] Feiras de adoção
- [ ] Aumento da quantidade de castração em clínicas credenciadas
- [ ] Construção de Hospital Público Veterinário
- [ ] Outro:_____

A13 - ESPORTE E LAZER: ENUMERE OS ITENS DE **1 A 6** CONFORME ORDEM DE IMPORTÂNCIA:

- [ ] Estruturas e equipamentos públicos de esporte e lazer (Construção e/ou Reforma)
- [ ] Parques infantis/ “Meu Campinho”/campos e áreas livres
- [ ] Eventos esportivos de recreação e lazer
- [ ] Atividades esportivas extracurriculares nas escolas
- [ ] Estações de bicicletas compartilhadas
- [ ] Outro:_____

A14 - TRABALHO: ENUMERE OS ITENS DE **1 A 7** CONFORME ORDEM DE IMPORTÂNCIA:

- [ ] Cursos profissionalizantes
- [ ] Apoio a microempresas (Acesso a microcrédito e consultorias especializadas)
- [ ] Incentivos a geração de trabalho e renda
- [ ] Empreendedorismo
- [ ] Incentivo às indústrias (Ampliação das Zonas e Parques Industriais)
- [ ] Fomento à Economia Solidária
- [ ] Outro:_____

A15 - AGRICULTURA: ENUMERE OS ITENS DE **1 A 5** CONFORME ORDEM DE IMPORTÂNCIA:

- [ ] Fomento à agricultura urbana (hortas e viveiros comunitários)
- [ ] Apoio a atividades agropecuárias (recuperação/conservação das estradas rurais)
- [ ] Fomento à agricultura familiar sustentável
- [ ] Fomento às feiras e estabelecimentos de produtos agroecológicos e de origem animal
- [ ] Outro:_____

A16 - COMÉRCIO E SERVIÇOS: ENUMERE OS ITENS DE **1 A 5** CONFORME ORDEM DE IMPORTÂNCIA:

- [ ] Apoio ao comércio
- [ ] Incentivo ao turismo local
- [ ] Incentivo à formalização de pequenos negócios
- [ ] Eixos de comércio e serviços (Implantação e/ou Ampliação)
- [ ] Outro:_____

A17 - GESTÃO DEMOCRÁTICA E CONTROLE SOCIAL: ENUMERE OS ITENS DE **1 A 5** CONFORME ORDEM DE IMPORTÂNCIA:

- [ ] Ouvidoria e canais de comunicação
- [ ] Portal da Transparência
- [ ] Audiências e Conferências Públicas
- [ ] Mecanismos de integridade pública (prevenção, detecção e correção de irregularidades)
- [ ] Outro:_____

A18 - CIÊNCIAS, INOVAÇÃO E TECNOLOGIA: ENUMERE OS ITENS DE **1 A 6** CONFORME ORDEM DE IMPORTÂNCIA:

- [ ] Cursos em Tecnologia da Informação
- [ ] Aplicativos de Serviços Públicos
- [ ] Pontos de Wi-Fi livre e internet gratuita
- [ ] Espaços públicos para trabalho remoto e coworking
- [ ] Incubadoras e aceleradoras de empresas tecnológicas
- [ ] Outro:_____

A19 - PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: ENUMERE OS ITENS DE **1 A 6** CONFORME ORDEM DE IMPORTÂNCIA:

- [ ] Acessibilidade social
- [ ] Capacitação para o público PcD e não PcD
- [ ] Inclusão Digital
- [ ] Cursos Libras e Braile
- [ ] Parques Inclusivo PcD
- [ ] Outro:_____

A20 - POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES: ENUMERE OS ITENS DE **1 A 6** CONFORME ORDEM DE IMPORTÂNCIA:

- [ ] Casa de Passagem para mulheres em situação de violência doméstica.
- [ ] Ampliação do Programa Botão do Pânico
- [ ] Ampliação do efetivo da Patrulha Maria da Penha
- [ ] Implantação da Ouvidoria da Mulher
- [ ] Ampliação da equipe multidisciplinar (Psicóloga/Assistente Social)
- [ ] Outro:_____

GERAL: DENTRE AS ÁREAS APRESENTADAS NAS QUESTÕES ANTERIORES, INFORME ATÉ **5 (CINCO)** ÁREAS QUE SÃO PRIORIDADES PARA VOCÊ EM RELAÇÃO ÀS DEMAIS:
***Marcar no máximo 5 áreas:**

- [ ] A1 - Segurança Pública
- [ ] A2 - Assistência Social
- [ ] A3 - Cidadania
- [ ] A4 - Saúde
- [ ] A5 - Educação
- [ ] A6 - Cultura
- [ ] A7 - Serviços Urbanos
- [ ] A8 - Transporte e Mobilidade
- [ ] A9 - Habitação
- [ ] A10 - Saneamento
- [ ] A11 - Meio Ambiente
- [ ] A12 - Bem-Estar Animal
- [ ] A13 - Esporte e Lazer
- [ ] A14 - Trabalho
- [ ] A15 - Agricultura
- [ ] A16 - Comércio e Serviços
- [ ] A17 - Gestão Democrática e Controle Social
- [ ] A18 - Ciências, Inovação e Tecnologia
- [ ] A19 - Pessoas com Deficiência
- [ ] A20 - Políticas Públicas Para Mulheres

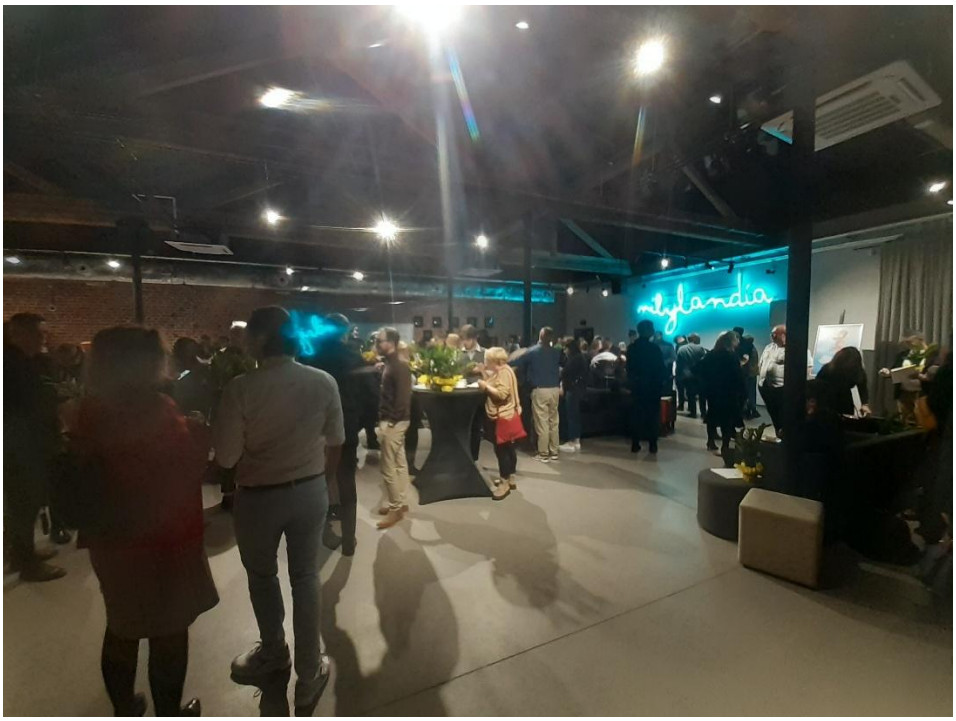
Maringá agradece a sua participação.
Juntos construiremos uma cidade cada vez melhor!

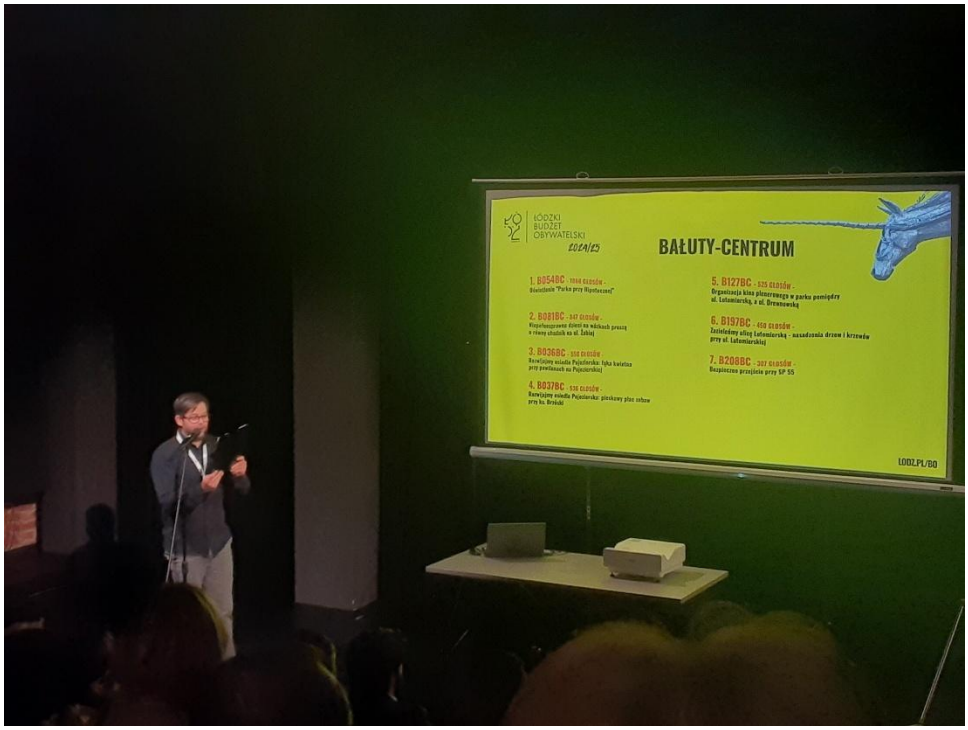
ANEXO 14 – REGISTROS FOTOGRÁFICOS DA “GALA” DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE LODZ, EDIÇÃO 2024/2025








mbylandia


ŁÓDZKI
BUDŻET
OBYWATELSKI
BAŁUTY-CENTRUM
1. B054BC - 1018 GŁOSÓW -
Doposażenie "Parku przy Hipotecznej"
2. B081BC - 347 GŁOSÓW -
3. B036BC - 330 GŁOSÓW -
4. B037BC - 535 GŁOSÓW -
5. B127BC - 575 GŁOSÓW -
6. B197BC - 459 GŁOSÓW -
7. B208BC - 307 GŁOSÓW -
LODZ.PL/BO


ŁÓDZKI
BUDŻET
OBYWATELSKI

ANEXO 15 – RESUMO DOS DESPACHOS ASSOCIADOS AO PEDIDO DE INFORMAÇÃO SOBRE O ORÇAMENTO DE CIDADÃO DE MARINGÁ

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
Secretaria Municipal de Compliance e Controle
Superintendência da Secretaria de Compliance e Controle
Diretoria de Compliance e Controle
Gerência de Transparência e Controle Social
Av. XV de Novembro, 701, 2º Andar - Bairro Centro, Maringá/PR
CEP 87013-230, Telefone: (44) 3221-1281 - www2.maringa.pr.gov.br

TERMO DE ABERTURA DE PROCESSO ELETRÔNICO

Processo nº: 01.17.00113760/2023.35

Interessados:
Gerência de Transparência e Controle Social

Unidade Protocolizadora:
Gerência de Transparência e Controle Social

Tipo do Processo:
Acesso à Informação: Informações Públicas Não Encontradas no Portal da Transparência

Assunto/Especificação:

Documento assinado eletronicamente por **Angela Cristina Ehlert**, **Gerente de Transparência e Controle Social**, em 05/10/2023, às 16:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Medida Provisória nº 2200-2, de 24 de agosto de 2001 e Decreto Municipal nº 871, de 7 de julho de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.maringa.pr.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2540760** e o código CRC **2237C1F3**.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
Secretaria Municipal de Compliance e Controle
Superintendência da Secretaria de Compliance e Controle
Diretoria de Compliance e Controle
Gerência de Transparência e Controle Social
Av. XV de Novembro, 701, 2º Andar - Bairro Centro, Maringá/PR,
CEP 87013-230 Telefone: (44) 3221-1281 - www2.maringa.pr.gov.br

DESPACHO

Processo nº 01.17.00113760/2023.35

Ao IPPLAM

Prezados, boa tarde!
Precisamos encaminhar uma resposta ao pedido de acesso à informação contido no e-mail anexo.
Assim, solicito, gentilmente, que nos encaminhem nesse processo SEI uma resposta, para que possamos encaminhá-la ao Requerente.
Aguardamos retorno. Por favor, atentar-se ao prazo de 20 dias (Art. 11 da Lei de Acesso à Informação).
Tendo em vista que o Requerente encaminhou a mensagem no mês de agosto, solicitamos a gentileza de encaminhar a resposta o quanto antes.
Atenciosamente,

Documento assinado eletronicamente por **Angela Cristina Ehlert**, **Gerente de Transparência e Controle Social**, em 05/10/2023, às 16:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Medida Provisória nº 2200-2, de 24 de agosto de 2001 e Decreto Municipal nº 871, de 7 de julho de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.maringa.pr.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2540756** e o código CRC **385BA9BE**.

Acesso à informação - Protocolo nº 528/2023

De : Gerência de Transparência <compliance_transparencia@maringa.pr.gov.br>
Ter, 01 de Ago de 2023 10:44
1 anexo

Assunto : Acesso à informação - Protocolo nº 528/2023

Para : IPPLAM - Gerencia Administrativa <ipplam_geradm@maringa.pr.gov.br>

Cc : rs bogo <rs.bogo@unesp.br>

Prezada Raquel, bom dia!

Informo que houve um pedido de acesso à informação protocolado via portal da transparência, porém através da entidade IPPLAM. Por um erro da Elotech, esse acesso à informação foi registrado no sistema Protocolo na entidade IPPLAM, e não na entidade Prefeitura de Maringá.
É um erro que voltou a acontecer no sistema da Elotech, pois nós já havíamos alinhado que todos os pedidos de acesso à informação devem cair na entidade prefeitura de Maringá.
Assim, o Requerente Rodrigo Sartori Bogo não teve atendimento ao seu pedido, porque ficou registrado no local errado, onde não temos acesso.
Consegui acesso ao protocolo do IPPLAM e imprimi a capa do processo com o pedido (anexo).
Assim, peço gentilmente que seja atendido via e-mail esse pedido, o mais breve possível, já que o pedido foi feito há dois meses.

Transcrevo aqui o pedido:

REQUERIMENTO: Olá, caros colegas. Gostaria de requisitar informações acerca do Orçamento Cidadão de Maringá, no que diz respeito a dados específicos deste instrumentos e sua aplicação no município. Os dados que necessito estão listados abaixo e são referentes à todas as edições já realizadas do OC, devendo ser discriminadas por ano (ou ciclo) de execução. a) obras e intervenções propostas e escolhidas nas audiências do OC por região de planejamento (aprovadas e não aprovadas); b) tipos de obras e intervenções financiadas a partir das propostas do OC e o nível de investimento em cada uma (em R$); c) quantidade e perfil dos participantes, além do número de votos nas audiências do OC; d) localização das obras/intervenções/projetos e status (não iniciada, paralisada, em execução ou finalizada); Forma de recebimento da resposta: E-mail

Conto com sua valorosa colaboração.

Atenciosamente,

Angela Cristina Ehlert
Gerente de Transparência e Controle Social
Fone: (44) 3221-1281

Prefeitura Municipal de Maringá
Secretaria de Compliance e Controle
Av. XV de Novembro, 701 - Centro
CEP 87013-230

images.jpg
9 KB

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE MARINGÁ
Diretoria da Presidência do IPPLAM
Gerência Administrativa do IPPLAM
Av. XV de Novembro, 701, 3º Andar - Bairro Centro, Maringá/PR,
CEP 87013-230 Telefone: (44) 3221-1375

DESPACHO

Processo nº 01.17.00113760/2023.35

À Diretoria de Orçamento,

Das questões apresentadas pelo requerente, apenas a letra C poderá ser respondida por este Instituto. As demais devem ser tratadas por essa Diretoria, por tratar-se de questões relacionadas a aplicação de recurso. Segue abaixo nossa resposta, para ser enviada em conjunto com as respostas fornecidas por essa Secretaria:

c) Quantidade e perfil dos participantes, além do número de votos nas audiências do OC?

Em relação à quantidade de participantes, informaremos abaixo por ano e APGTs - Assembleia de Planejamento e Gestão Territorial. Quanto ao perfil dos participantes, são moradores das áreas abrangidas pelas APGTs, sendo que não é aplicada pesquisa de perfil e não há votação durante estas Assembleia. Os participantes têm a oportunidade de expressar suas opiniões e prioridades para suas regiões, sendo registrado em ata as suas falas e encaminhadas a Secretaria Secretaria de Fazenda junto com os dados compilados dos questionários, que podem ser preenchidos durante as Assembleias ou pelo site.

2016 a 2018 - não dispomos destes arquivos, quem realizou a época foi a antiga SEPLAN atual SEURBH, desta forma será encaminhado a SEURBH;

2019 - IPPLAM: todas as informações foram incluídas no processo 55255/2019 e encaminhado à Diretoria de Orçamento e posteriormente arquivado na referida diretoria;

2020 - Pandemia, não houve;

2021 - Online, em média 10 pessoas participaram com falas - link: **https://www.youtube.com/watch?v=rNA07WrYL5E&t=5s e https://www.youtube.com/watch?v=UC-2VYel8NQ;**

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE MARINGÁ
Diretoria da Presidência do IPPLAM
Gerência Administrativa do IPPLAM
Av. XV de Novembro, 701, 3º Andar - Bairro Centro, Maringá/PR,
CEP 87013-230 Telefone: (44) 3221-1375

DESPACHO

Processo nº 01.17.00113760/2023.35

À
SEURBH,

Conforme informado no Despacho (SEI nº 2554542), encaminhado a Diretoria de Orçamento/SEFAZ, será necessário complementação do item "C" (SEI nº 2540883), tendo em vista que em anos anteriores a 2019, a Secretaria responsável pela organização o Orçamento Cidadão era a antiga SEPLAN atual SEURBH.

Atenciosamente,

Documento assinado eletronicamente por **Emi Raquel De Almeida André**, **Gerente Administrativo (a)**, em 18/10/2023, às 07:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Medida Provisória nº 2200-2, de 24 de agosto de 2001 e Decreto Municipal nº 871, de 7 de julho de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.maringa.pr.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2590686** e o código CRC **3944E2BA**.

Referência: Processo nº 01.17.00113760/2023.35 SEI nº 2590686

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
Secretaria Municipal de Fazenda
Superintendência da Secretaria de Fazenda
Diretoria de Orçamento da SEFAZ
Av. XV de Novembro, 701, 1º Andar - Bairro Centro, Maringá/PR,
CEP 87013-230 Telefone: (44) 3221-1341 - www2.maringa.pr.gov.br

DESPACHO

Processo nº 01.17.00113760/2023.35

Prezados (as)

Enviamos em anexo as Atas do orçamento cidadão repassadas pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento de Maringá e pela Secretaria de Urbanismo e Habitação referente ao período de 2016 a 2022, destacando que em 2020 não houve o orçamento cidadão e a Ata de 2019 não nos foi repassada.

Anexamos, também, relatório com os valores orçados nas Leis orçamentárias anuais de 2017 a 2023 e relatório de empenhos liquidados de todas as obras executadas de 2017 a 2023.

Atenciosamente.

Documento assinado eletronicamente por **Claudinei Braz da Silva**, **Diretor (a) de Orçamento**, em 08/11/2023, às 08:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Medida Provisória nº 2200-2, de 24 de agosto de 2001 e Decreto Municipal nº 871, de 7 de julho de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.maringa.pr.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2703536** e o código CRC **9E01AB64**.

ANEXO 16 – REGISTROS FOTOGRÁFICOS DA PAVIMENTAÇÃO NA CHÁCARA FLORA (ARARAQUARA)





ANEXO 17 – LISTA DE RUAS INDICADAS NO PLANEJAMENTO PARA PAVIMENTAÇÃO EM VALLEJO

CITY OF VALLEJO PAVING PROJECTS: 2015

Mill/Fill, Dig-outs & Pave: PW Maintenance Div.

STREET	FROM	TO	PCI	START DATE
Lynn Ct.	Parkwood Dr.	End	0	3/19
Rae Ct.	Parkwood Dr.	End	0	3/19
Parkwood Dr	Tennesse St.	Springs Rd.	13	3/20
Sandalwood Ct.	Rollingwood Dr.	End	4	3/20
Mosswood	Westwood St.	Springs Rd.	0	3/19
Beechwood	Georgia St.	Hazelwood Ave.	1	3/21
Elmwood Ave.	Georgia St.	Hazelwood Ave.	29	3/21
Granville	Maple Ave.	Webb St.	0	3/28
Vervais Ave.	Chesley Ct.	Florida St.	3	3/28
Western Ave.	Mape Ave.	Maple Ave.	0	3/27
Larkwood Ct.	Rollingwood Dr.	End	7	3/30
Wedgewood Ct.	Rollingwood Dr.	End	4	3/30
Oakmore Ct.	Rollingwood Dr.	End	12	3/30
Calaveras Way	Fleming Ave	Nebraska St.	3	4/7
Los Cerritos	Redwood St	Tuolumne St.	2	3/31
San Ramon St.	Redwood St	End	5	3/31
LaVuelta	Camino Alto	Tuolumne St.	0	4/10
Washington St.	N. Camino Alto	Rincon Way		4/10
Hermosa Ave.	Redwood St	Alvarado St.	5	4/9
Wolfe St.	Springs Rd.	Florida St.	4	4/13
Webster	Maple Ave.	Hale St.	0	4/15
Franklin St.	Maple Ave.	Hale St.	2	4/15
Hale	Woodvale	Franklin	12	4/15
Alabama St.	Amador St.	Halliday St.	0	4/13
Henry St.	Hale St.	Lassen St.	5	4/18
Mendocino St.	Alabama St.	Solano Ave.	0	4/17
Hayman Ave.	Annette Ave.	Maple Ave	5	4/22
Kristina Ct.	Hayman Ave.	End	57	4/22
Colt Ct.	Winchester St.	End	0	4/25
Grant St.	Magazine St.	Orange St.	0	4/25
Orange St.	Grant St.	5th St.	0	4/25
Garthe Ct.	Lexington Dr.	End	3	4/28
Magazine St.	Porter St.	Sonoma Blvd.	2	4/30
Mississippi St.	Napa St.	Couch St.	16	5/4
California St.	Sonoma Blvd.	End	0	5/4
Michigan St.	El Dorado St.	Couch St.	11	5/1
Shasta St.	Illinois St.	Nebraska St.	2	5/8
Severus Dr.	Danrose Dr.	Mini Dr.	0	6/16

Complete Overlays: PW Maintenance Div.

STREET	FROM	TO	PCI	START DATE
Indiana St.	Hanns Ln	Mariposa St.	0	5/7
Illinois St	Hanns Ln	Mariposa St.	18	5/7
Arkansas St.	Hanns Ln	Mariposa St.	1	5/8
Buss Ave.	Steffan St.	Annette Ave.	9	5/9
Annette Ave.	Benicia Rd	Georgia St.	7	5/11
Steffan St.	Annette Ave.	Cedar Stg.	4	5/9
Atherton St.	6th St.	Pine St.	0	5/28
Pine St.	Atherton St.	Magazine St.	5	5/28
Carolina St.	Sutter St.	Alameda St.	4	5/29
Capitol St.	Sutter St.	Alameda St.		5/29
Bergwall Way	Bergwall Way	Keats Dr.	0	6/5
Ashton St.	Garthe Ct.	Georgia St.	19	6/5
Georgia St.	Columbus Pkwy	Southport Wy	12	6/9

Reconstruction paving projects: PW Engineering Div.

STREET	FROM	TO	PCI	START DATE
Sereno Dr.	Fairgrounds Dr.	Tuolumne St.	0	4/27
Santa Clara St.	Tennessee St.	Carolina St.	19	7/1
Capitol St.	Santa Clara St.	Marin St.	8	7/1