As relações entre Orçamento Participativo e justiça territorial: uma contribuição teórico-prática

The relationship between Participatory Budgeting and territorial justice: a theoretical and practical contribution

Rodrigo Sartori BOGO [I]

Resumo

O orçamento participativo (OP) é considerado uma das principais inovações democráticas de gestão urbana criada nas últimas décadas. Hoje, a maioria das experiências está afastada dos valores nucleares da criação do OP em Porto Alegre (Brasil): inversão de prioridades e justiça social. Assumindo o OP como objeto político-institucional de disputa do poder no espaço, argumenta-se que este deve ser estudado sob a ótica da justiça territorial. Realizou-se pesquisa qualitativa (análise documental, trabalho de campo e entrevistas) em duas cidades de porte médio com OPs deliberativos, Araraquara (São Paulo, Brasil) e Vallejo (Califórnia, EUA). Os resultados apontam a significativa discrepância entre os casos, mas relevante potencial do OP como ferramenta de justiça territorial, necessitando contexto de grande apoio institucional e político.

Palavras-chave: orçamento participativo; justiça territorial; inversão de prioridades; análise comparativa; gestão urbana.

Abstract

Participatory budgeting (PB) is considered one of the main democratic innovations in urban management developed in the last decades. Today, most experiences lack the core values that guided the creation of PB in the city of Porto Alegre (Brazil): inversion of priorities and social justice. Based on the assumption that PB is an institutional and political object of dispute for power within a territory, it is argued that it must be studied under the lens of territorial justice. A qualitative study was conducted (document analysis, fieldwork, and interviews) in two mid-sized cities with deliberative PBs, Araraquara (São Paulo, Brazil) and Vallejo (California, USA). The results point out a significant difference between the case studies, but also to PB's relevant potential as a tool for territorial justice, demanding a context of massive institutional and political support.

Keywords: *participatory budgeting; territorial justice; inversion of priorities; comparative analysis; urban management.*

Artigo publicado em Open Acess
Creative Commons Atribution

Introdução

As décadas de 1980 e 1990 representaram, globalmente, uma combinação particular de dois fenômenos sociopolíticos e espaciais que impactaram significativamente as instituições democráticas. Primeiramente, a acentuação de uma crise da democracia representativa (Fung, 2015; Rolnik, 2011) – destacando-se nos países centrais – manifestada na queda de interesse de parte da população pelas eleições, a diminuição do engajamento popular para com partidos políticos e a ascensão do neoliberalismo, este visto como indutor de uma "captura" mais acentuada da democracia pela lógica capitalista (Santos, 2020). Por segundo e em oposição, o surgimento de uma "terceira onda da democracia" na escala global (Huntington, 1991), expandindo-se para diversos países antes em regimes autoritários ou com democracias frágeis, permitiu que o cânone político liberal fosse posto em contato com outras realidades socioespaciais e passasse por experimentações diversas (Held, 2006).

A combinação desses dois amplos processos multidimensionais – sociais, políticos, institucionais e espaciais – e multiescalares – manifestando-se em escalas que podem ser interpretadas como do global ao microlocal (McCann e Ward, 2011; Souza, 2013) – foi presenciada de maneira acentuada na gestão urbana de uma série de países do Sul Global (Smith, 2009), destacando-se o Brasil. É no contexto de sondar estratégias para o combate à desigualdade socioespacial e de novos desenhos de gestão participativa que surge, no Brasil, o Orçamento Participativo (Baiocchi e Ganuza, 2014; Falanga e Lüchmann, 2019), potencialmente a mais conhecida e implementada inovação democrática urbana mundial das últimas décadas (Smith, 2009; Wampler, McNulty e Touchton, 2021).

O Orçamento Participativo (doravante OP) pode ser classificado como

> [...] um instrumento de gestão urbana, de radicalização democrática e de eficácia administrativa (às vezes compondo esses três elementos juntos, às vezes nenhum, entre outras possibilidades) que deve, de alguma forma, debater o orçamento público, normalmente – mas nem sempre – na escala municipal. (Bogo, 2022, p. 280)

Apesar da influência direta de experiências anteriores que tratavam de abrir o orçamento público para deliberação, como em Pelotas e em Vila Velha (Souza, 2010), é em 1989, em Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, que o OP ganha o desenho institucional que consolidaria seu funcionamento e seus princípios norteadores. Foi nele, também, que se inspirou a posterior mobilidade – nos termos de McCann e Ward (2011) – do instrumento para o Brasil e o resto do mundo (Sintomer et al., 2012; Wampler, McNulty e Touchton, 2021).

Nos 35 anos que separam os primeiros passos dessa inovação democrática/institucional (Smith, 2009; Wampler e Goldfrank, 2022) para o contexto contemporâneo de adoção, em aproximadamente 10 mil instâncias governamentais (Dias et al., 2021; Dias, Enríquez e Júlio, 2019; Wampler, McNulty e Touchton, 2021), o OP passou por transformações significativas. Seja pela atuação de agentes-atores (Steinberger, 2017) que influenciaram a mobilidade da ferramenta – como os embaixadores políticos e acadêmicos do OP (Porto de Oliveira, 2016), o heterogêneo Banco Mundial (Goldfrank, 2012) ou os governos nacionais que o adotaram como política pública

institucionalizada – (em diferentes níveis),[1] seja pelos próprios limites do instrumento (Wampler e Goldfrank, 2022), raramente as experiências atualmente ativas remetem aos fundamentos que estavam no núcleo dos anos de destaque do caso porto-alegrense (Fedozzi, Ramos e Gonçalves, 2020; Siqueira e Marzulo, 2021) e de outros OPs brasileiros considerados bem-sucedidos – como Belo Horizonte (Wampler, 2003) e Guarulhos (Cabannes, 2015). Como argumentado por Falanga e Lüchmann (2019, p. 2; tradução nossa):

> A transferência dessa abordagem de participação [do OP] para outros países implicou na transformação de alguns de seus princípios-chave. Na Europa, ao longo dos anos 1990 e 2000, os OPs mudaram em direção à objetivos de modernização das administrações locais e recuperação da confiança dos cidadãos.

Dentre os princípios supracitados, dois dos mais significativos são a ideia de "inversão de prioridades" – resumidamente, de que os investimentos públicos e a tomada de decisão política sejam invertidos do centro e dos atores tradicionais para a periferia e os sujeitos periféricos (Cabannes, 2021; Marquetti, Campos e Pires, 2008) – e de justiça social, de que o OP deveria ser instrumento direto para a diminuição de desigualdades socioespaciais e de mitigação das injustiças sofridas pelos mais pobres das áreas urbanas (Souza, 2006; Wampler e Goldfrank, 2022; Wampler, McNulty e Touchton, 2021). Ademais, acredita-se que o OP é um instrumento de gestão e planejamento urbano inerentemente territorial (Bogo, 2020, 2022; Cabannes, 2015, 2021; Souza, 2006) e, consequentemente, deve ser analisado sob a ótica da justiça espacial e/ou territorial (Harvey, 1973; Legroux, 2022; Soja, 2009). Apesar de pesquisadores já terem tratado da conexão entre OP e território (Braga, 2012; Silva, 2017; Souza, 2006, 2010), a abordagem pela justiça territorial foi pouco explorada. A partir disso, seguindo as orientações metodológicas de Quivy e Van Campenhoudt (2017), foram elaboradas as seguintes perguntas de pesquisa: "O orçamento participativo tem potencial de ser um veículo para a justiça territorial?" (P1); e "Como a justiça territorial se manifesta empiricamente via OP entre realidades diferentes?" (P2).

Para respondê-las, optou-se – além de debate teórico que fundamenta a relação entre OP e justiça territorial – pela aplicação de uma combinação metodológica de matriz qualitativa em dois estudos de caso analisados comparativamente: as cidades de Araraquara (São Paulo, Brasil) e Vallejo (Califórnia, EUA). Ambas apresentam OPs já com significativo número de ciclos realizados (14 e nove, respectivamente) e modelos de tomada de decisão deliberativos. O conjunto de procedimentos metodológicos incluiu a realização de trabalhos de campo nas duas cidades, a análise de documentos acerca do desenho institucional e dos resultados territoriais dos dois OPs e, a principal fonte de dados, a realização de 12 entrevistas (seis em cada caso) semiestruturadas com sujeitos diretamente associados – no passado ou no presente – com as experiências de OP em questão.

Portanto, o artigo expande as possibilidades para análise qualitativa desse instrumento, interpretando-o como relevante para comparação entre realidades urbanas (Flyvbjerg, 2006; Sposito, 2016). Também estende para a escala local a análise comparativa entre os OPs implementados no Brasil e nos Estados Unidos, esforço realizado por autores como Gilman e Wampler (2019) e Goldfrank (2020). Esse elemento é importante, pois ambos os países são

considerados dois dos mais influentes na aplicação do OP em nível global (Dias et al., 2021) e têm a motivação normativa (Wampler, McNulty e Touchton, 2021) como o principal vetor de adoção do instrumento em seus poderes locais.

O artigo está estruturado em seis partes, incluindo a introdução. A seguir, as partes dois e três tratam, sinteticamente, das proposições teóricas que fundamentam a relação entre OP e justiça territorial. Em sequência, são detalhadamente descritos os procedimentos metodológicos aplicados e o que justifica a definição dos recortes espaciais. Na quinta parte, a análise de resultados é realizada a partir das respostas dos entrevistados. Por fim, são apresentadas as considerações finais e os possíveis encaminhamentos para investigações científicas futuras.

Orçamento Participativo: retornando aos fundamentos centrais

O OP corresponde a uma das principais inovações de gestão urbana criadas nas últimas décadas, com alto grau de transferibilidade e adaptabilidade entre poderes locais de diferentes contextos socioespaciais e políticos (Cabannes, 2018, 2021; Smith, 2009). Após as primeiras experiências da década de 1980, que se concretizaram no modelo de Porto Alegre, forte mobilidade do instrumento ocorreu no Brasil (e posteriormente na América do Sul) ao longo das décadas de 1990 e 2000, com diferentes motivações (Shum, 2024; Souza, 2006; Wampler, 2008). De maneira parcialmente paralela, a década de 2000 foi o primeiro recorte temporal de exportação mais amplo do OP do Brasil em direção a outros continentes, destacando-se a Europa (Sintomer et al., 2012). Como mostram os autores, nesse momento – início da década de 2010 – havia aproximadamente 1.200 OPs em execução no mundo. Porém, o andamento da década de 2010 em direção à de 2020 representou um crescimento exponencial do número de experiências de OP – enquanto entrava em forte decadência, no próprio Brasil, por uma série de razões que serão descritas adiante (Bezerra e Junqueira, 2022; Lüchmann e Bogo, 2022; Peres, 2020; Wampler e Goldfrank, 2022) – especialmente na Europa, na África e na Ásia, ultrapassando 12 mil casos no mundo, nas estimativas mais otimistas (Dias; Enríquez; Júlio 2019; Dias et al., 2021; Wampler, McNulty e Touchton, 2021).

Essa popularidade do OP, porém, não é vista acriticamente pela comunidade científica. Apesar do potencial positivo de uma inovação que envolve abrir a "caixa preta" do orçamento público para os cidadãos (Smith, 2009) entrar em contato com novas realidades institucionais e socioespaciais (Dias et al., 2021), uma diversidade de problemas é apontada nessa transposição. Dentre os mais evidentes, está a dificuldade fiscal e administrativa que diversos governos locais têm na implementação (Wampler e Goldfrank, 2022); a adoção por parte de lideranças políticas efetivamente pouco interessadas no OP (Souza, 2006); a pouca abertura para experimentação e deliberação de vários casos, especialmente em países do Norte Global (Falanga e Lüchmann, 2019; Sintomer et al., 2012); a baixa dotação orçamentária empregada na maioria dos processos fora da América Latina (Allegretti e Copello, 2018; Cabannes, 2015; Wampler, McNulty e Touchton, 2021); a influência do Banco Mundial, que incentivou a adoção do OP por governos locais

sob uma perspectiva de reforma administrativa e racionalização fiscal – em contraposição à ideia inicial de radicalização democrática e combate às desigualdades (Baiocchi e Ganuza, 2014; Porto de Oliveira, 2016) –; e o efeito da atuação do Banco Mundial, a noção mais "confortável" para os gestores do OP como ferramenta para consulta e pedagogia cidadã (Allegretti e Copello, 2018) do que delegação de poder ou cogestão de potencial transformador (Cabannes, 2021; Souza, 2006, 2010).

Isso remete à necessidade de os valores fundacionais do OP – estes, por sua vez, de caráter político e normativo – serem trazidos à tona. Tal movimento não significa ignorar as limitações e problemas encontrados empiricamente pelos pesquisadores. Mesmo no caso brasileiro, o amplamente considerado mais robusto pelas evidências sistemáticas produzidas pela comunidade científica (Wampler, McNulty e Touchton, 2021), as considerações apontam que a maioria das experiências têm resultados mistos e/ou limitados (Boulding e Wampler, 2010; Fedozzi, Ramos e Gonçalves, 2020; Wampler e Goldfrank, 2022), com diversos municípios adotando o OP como mera formalidade (Wampler, 2008), por estratégia de política eleitoral (Shum, 2024) ou até por oportunismo (Souza, 2006).

Dentre as problemáticas apontadas, estão a instabilidade e a dependência de vontade política dos processos (Falanga e Lüchmann, 2019; Lüchmann e Bogo, 2022), o enforcamento das finanças municipais causadas pelo pacto federativo e por legislações específicas (Bezerra e Junqueira, 2022; Peres, 2020), a ascensão do neoconservadorismo (Lüchmann e Bogo, 2022), o vínculo político-ideológico do OP com a esquerda e o Partido dos Trabalhadores (PT) (Bezerra, 2022; Shum, 2024) e as próprias limitações do desenho do OP, que aparenta ter entrado em uma *policy bubble*[2] em relação aos seus investimentos e melhorias (Wampler e Goldfrank, 2022). No entanto, tais ponderações não invalidam os resultados identificados e o conjunto de princípios transformadores que estavam na origem do OP em Porto Alegre e que seguiram presentes em uma série de casos brasileiros (Souza, 2010; Wampler e Goldfrank, 2022) e até internacionais (Cabannes, 2015, 2018, 2021). Considerando o contexto de surgimento desse programa participativo – em um País semiperiférico, com elevadíssimas desigualdades socioespaciais e formação de grandes periferias urbanas, especialmente nas metrópoles (Maricato, 2015; Santos, 2013, 2020; Souza, 2006, 2010) –, o primeiro fator a ser considerado é sua dimensão de "radicalização da democracia".

Dado que o OP é criado pelo PT, de esquerda, que à época buscava se consolidar na política nacional com o "modo petista de governar", centrado na participação popular e na justiça social (Bezerra, 2022), ressignificar (na prática ou no discurso) a gestão pública local era parte de seus interesses e motes. Logo, radicalizar a democracia "[...] significa dar voz e visibilidade àqueles que nunca tiveram chance de se manifestar, de falar sobre seus desejos e sonhos; significa trabalhar para a produção do espaço com justiça social" (Ferreira, 2021, p. 174). Também tratando dos valores nucleares do OP, Baiocchi e Ganuza (2014, pp. 30, 33; tradução nossa) argumentam 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.

Parte-se do princípio, portanto, de que a implementação do OP gera um ganho coletivo em duas vias: política e territorial. A primeira, porque os sujeitos historicamente periferizados e oprimidos pelo Estado heterônomo recebem – por via de delegação de poder ou de cogestão – a possibilidade de atuar na tomada de decisão pública (Baiocchi e Ganuza, 2014; Souza, 2006, 2010). Já a segunda advém da função do OP enquanto instrumento de gestão urbana, ao passo que ocorre uma descentralização das informações – que não ficam restritas somente aos técnicos – e um *input* muito mais significativo em relação às demandas de serviços e melhorias a serem realizadas em diferentes partes da cidade, destacando-se as periferias (Cabannes, 2007, 2021; Marquetti, Campos e Pires, 2008).

Tal combinação remete a outro princípio fundamental do OP, a "inversão de prioridades", delimitada e classificada por Cabannes (2018, p. 15; tradução e grifos nossos) em três tipos que estariam presentes na origem do instrumento:

> *Reversão de prioridades espaciais:* recursos são canalizados para espaços como bairros, áreas rurais e periurbanas, vilas e assentamentos remotos, terras ocupadas ou não legalizadas, centros decadentes, etc. que historicamente foram e ainda são excluídos e não são tão beneficiados de investimentos públicos e subsídios tanto quanto espaços produtivos.
>
> *Reversão de prioridades sociais:* consiste em canalizar mais recurso por via dos OPs para aqueles grupos que historicamente tiveram menos. Uma discriminação positiva desse tipo em direção aos que "*não têm*" significa também abrir canais e espaços de participação para os grupos sociais mais vulneráveis. A depender da cidades, esses grupos vulneráveis seriam os jovens, os idosos, as mulheres, a população afrodescendente, por exemplo, no Brasil, migrantes e refugiados, população LGBT+, povos originários e minorias étnicas, etc.
>
> *Reversão de prioridades políticas*: ou "*poder para aqueles que não detém poder*", consiste em abrir espaço político para aqueles que nunca tiveram um espaço político. O OP pode ser, mesmo que este não seja frequentemente o caso, um poderoso meio para mudar o poder da tomada de decisão em favor dos sem poder, por via da transferência do poder da tomada de decisão financeira para os participantes do OP, também transferindo para eles o poder de definir suas regras do OP.

A conceituação acima trata de elementos relevantes para a análise aqui realizada. Primeiramente, porque reforça o já argumentado aspecto territorial inerente ao OP, em que é interpretado como um instrumento significativo para a produção do espaço urbano (Silva, 2017), dada a força que os canais institucionais têm na produção da cidade (Lefebvre, 1991). Nesse caso, o território não é interpretado somente como a divisão regional elencada no desenho institucional, mas sim como as relações de poder manifestadas no espaço (Raffestin,

1993; Souza, 2013), especificamente o urbano. Como argumentado por Raffestin (1993, p. 60), "O território é o espaço político por excelência, o campo de ação dos trunfos". Logo, considerando a centralidade da dimensão política para o espaço e o território, é possível visualizar a posição do OP em tal dinâmica. 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 – e, logo, as relações de poder – entre as condições fundamentais do programa (Souza, 2006, 2010).

Portanto, ao tratar da inversão das relações de poder no espaço urbano e da mitigação de desigualdades socioespaciais, a busca por argumentos ético-políticos agrega significativamente o arcabouço teórico aqui explorado. É neste contexto que o debate acerca da(s) justiça(s) se faz presente a seguir.

Da justiça social à justiça territorial no OP

Diversas caracterizações de justiça já foram utilizadas para se referir aos objetivos e resultados do OP. Dentre elas, é possível citar a justiça tributária (Carlos, 2015), a justiça econômica (Su, 2022), a justiça climática ou ambiental (Cabannes, 2018), a justiça racial (Su, 2022) e, por fim, a justiça redistributiva (Cabannes, 2018, 2021; Carlos, 2015). Esta última é a que apresenta diálogo mais direto com o conjunto de dimensões da justiça discutidos até aqui. Em termos gerais, pode ser caracterizada como a ideia de que a produção de riqueza e o acesso a serviços e infraestruturas são distribuídos de maneira desigual no espaço (seja por intenção, seja pela natureza "caótica" das relações de mercado que compõem a cidade capitalista), onerando os sujeitos e os grupos periféricos. Como aponta Legroux (2022, p. 13):

> 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.

O prefixo "re" implica que a distribuição já ocorre, mas ela é injusta e direcionada em desacordo com as necessidades da população (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 o Brasil (Maricato, 2015; Rolnik, 2011; Santos, 2013, 2020; Souza, 2010). Ademais, há vínculo claro desta noção com a de justiça social, que se tornou relevante enfoque das análises e proposições nos estudos urbanos a partir do trabalho seminal de Harvey (1973). Tal conexão é vista nesta argumentação:

> 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 ideia de justiça distributiva ou a ideia 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. (Carlos, 2015, pp. 153, 169)

Portanto, a perspectiva da luta por justiça social a partir de uma inovação democrática que promova parceria ou delegação de poder com o poder público está no cerne do surgimento do OP, ainda que sua aplicação não chegue a esse patamar em muitas experiências (Baiocchi e Ganuza, 2014; Wampler e Goldfrank, 2022). Mesmo que a redistribuição dos gastos e serviços públicos em direção às periferias urbanas seja a principal – e mais mensurável – manifestação desse princípio, a justiça social não se dá exclusivamente por isso, até pela limitação de recursos normalmente deliberados pelo OP, mesmo quando compõem parte significativa dos investimentos locais (Cabannes, 2015; Carlos, 2015; Wampler, 2003). Em adição, outros elementos devem ser considerados, como a inclusão social, o controle da população em torno da tomada de decisão, a efetiva execução dos projetos e sua tipologia (Fung, 2015; Mattei, Santolamazza e Grandis, 2022; Wampler, McNulty e Touchton, 2021). Porém, esta combinação, associada ao já debatido fator inerentemente territorial do OP, aponta a necessidade de discutir seus avanços sob a ótica da justiça espacial (ou territorial). Defende-se, aqui, que ela está no "núcleo duro" do instrumento e deve ser articulada para analisá-lo e interpretá-lo.

O debate em torno da justiça espacial é longo e complexo, dada a própria polissemia, multidimensionalidade e a necessidade de posicionamentos éticos-filosóficos para definir o que é justo e injusto (Harvey, 1973; Legroux, 2022; Soja, 2009). Como mostram os autores, normalmente esta é analisada de maneira a englobar as citadas no início da presente seção, tendo em vista a amplitude do conceito de espaço-tempo como desenvolvido na ciência geográfica crítica (Harvey, 2008; Lefebvre, 1991; Souza, 2013). Em termos de delimitação conceitual – e alinhando-se com o discutido até agora – Soja (2009, p. 3) aponta que:

> 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.

Destarte a reflexão de como as desigualdades socioespaciais resultam em injustiças espaciais, o que interessa no momento é fundamentar qual é a conexão do OP com a justiça espacial (e territorial) e como esta pode se dar no real. Como apontam Harvey (1973)

e Legroux (2022), uma perspectiva crítica de análise da justiça implica fundamentos morais associados ao mundo do trabalho, que vê negativamente a concentração da riqueza produzida pelos trabalhadores por um número reduzido de agentes-atores. Isso não implica que as injustiças 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 que as reinvindicações surgem, que os sujeitos periféricos (e seus aliados) fortalecem a busca por direitos e o fazem seja em parceria, apesar ou até contra as instâncias estatais (Souza, 2010), e o OP se insere nesse ambiente de lutas. A busca pelos mais diversos direitos – à habitação, à água, ao alimento, à propriedade, à existência, etc. – "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 argumenta Harvey (1973), são necessárias alianças estratégicas que permitam buscar e alcançar uma visão palpável de justiça social (e espacial). Assim, a justiça espacial só faz sentido quando associada à materialidade, ao "mundo real", não tendo um fim em si mesma, mas sendo um constante processo, do qual instrumentos de planejamento e políticas públicas participativas são parte integrante (Gervais-Lambony, 2017). Logo, o fato de a justiça estar no cerne da criação do OP deve ser levado em consideração como parâmetro para análise do sucesso e qualidade das experiências, com avaliações quantitativas e qualitativas (Wampler e Goldfrank, 2022; Wampler, McNulty e Touchton, 2021).

No que segue a esta argumentação, cabe explicitar uma ideia, delineada em trabalho anterior (Bogo e Silva, 2023), de que a terminologia utilizada para tratar da análise e da discussão em torno do OP deve ser a de *justiça territorial.* 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 (2010), Gervais-Lambony (2017) e Lima (2016, 2020). Este vai defini-la como "[...] a situação socioespacial, em que os vetores que promovem espaços opressores são, efetivamente, combatidos e eliminados, ou, idealmente, não existem" (Lima, 2016, p. 12) e que "[...] a justiça territorial deve ser o horizonte das políticas públicas" (ibid., p. 16), reforçando o papel de planejamento e gestão.

O referencial teórico-conceitual que fundamenta a escolha realizada pela justiça territorial neste artigo vai além. Aqui, parte-se do pressuposto – anteriormente debatido – de que o território diz respeito à manifestação espacial das relações de poder (Raffestin, 1993; Souza, 2013) e que o espaço urbano é imbuído por elas 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 de 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. Ressalta-se que, por mais que a justiça redistributiva já seja permeada por um elemento espacial, seus

objetivos estão circunscritos a aspectos materiais e da distribuição de recursos públicos. Tais características também estão presentes na justiça territorial, mas esta é mais ampla, tratando de campos de ação que vão além somente da materialização de investimentos e que envolvem mudanças em outro nível escalar. A principal referência conceitual, como compreendido aqui, gira em torno das relações de poder no espaço (Raffestin, 1993; Souza, 2010) e como elas interferem nas injustiças que ocorrem nos territórios, sendo esta a guia principal para as análises realizadas.

Porém, foi explicitado ao longo do texto que mensurar a justiça (independente da dimensão) é tarefa complexa, demandando procedimentos que vão além somente de medidas quantitativas. No caso do OP, o enfoque não deve ser dado exclusivamente ao instrumento em si, mas aos sujeitos envolvidos com essa inovação institucional. Afinal, são eles que percebem, na prática diária, quais são a relação e a influência que o OP tem nas injustiças territoriais que se manifestam no espaço urbano. Buscou-se, neste artigo, captar tais efeitos a partir dos discursos de quem está na linha de frente (Roth, 2023).

Procedimentos metodológicos e recortes espaciais

A aplicação de metodologia qualitativa, base do conjunto de procedimentos que fundamenta este artigo, apresenta ressonância tanto entre pesquisadores que têm o OP como seu objeto (Lehtonen, 2021; Schugurensky e Mook, 2024; Wampler, 2003) quanto na pesquisa urbana comparada (Flyvbjerg, 2006; Góes e Melazzo, 2022; McCann e Ward, 2011; Snyder, 2001; Sposito, 2016). Em perspectiva mais ampla, Quivy e Van Campenhoudt (2017) apontam que diversos elementos de interpretação e análise da realidade social não podem ser capturados exclusivamente pela quantificação e que trabalhos de matriz qualitativa demandam esforço dos autores para que haja coerência interna (método e procedimento) e externa (para com o resto da comunidade científica).

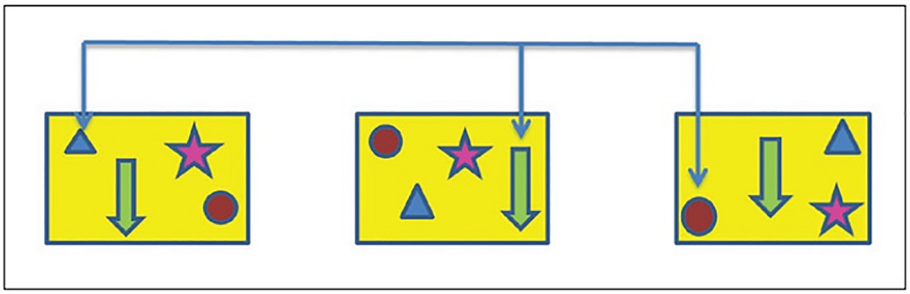
Além de não estar baseada em técnicas de quantificação, a investigação qualitativa é tradicionalmente associada a um menor número de casos, mas com maior aprofundamento, buscando considerável compreensão das dinâmicas e da multidimensionalidade dos objetos (Quivy e Van Campenhoudt, 2017; Souza, 2013). Góes et al. (2022) argumentam que há neste modelo maior aproximação e interação entre sujeito e objeto, tornando a pesquisa um processo mais dinâmico, com postura interpretativa e construcionista. Ao tratar da experiência espacial, os autores pontuam que ela é tridimensional – estrutural, funcional e simbólica – e pode ser mais bem capturada a partir de procedimentos qualitativos. Reforça-se que tal estrutura do fazer científico também permite generalizações e correlações com processos gerais, algo que não é restrito aos resultados de metodologias quantitativas, apresentando suas próprias particularidades (Flyvbjerg, 2006; Góes et al., 2022).

Ademais, o artigo também está calcado no princípio da comparação. Esta não se trata de um método ou de uma metodologia, mas é, na verdade, uma estratégia intelectual para análise e debate em torno de um determinado objeto (Sposito, 2016). A comparação tem sido fundamental para a compreensão de singularidades e particularidades territoriais,

destacando-se sua função para os estudos urbanos e as políticas públicas participativas (Marquetti e Campos; McCann e Ward, 2011; Pires, 2008; Steinberger, 2017).

Ainda que haja grande abrangência e liberdade de objetos de investigação sob tal estratégia, há critérios e delimitações a serem seguidos de maneira a evitar a queda no relativismo ou a escolha por estudos de caso pouco representativos da realidade dos processos investigados. Tendo o espaço urbano como enfoque (ainda que no meio institucional), é evidente que a sua heterogeneidade pode ser, ao mesmo tempo, um campo de possibilidades e uma armadilha (Souza, 2010, 2013). 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. Este trabalho centra-se em torno de elementos diferentes que pertencem a conjuntos semelhantes (Figura 1). Trata-se de OPs com desenhos institucionais (ambos decisórios, mas com diferentes modelos) e contextos políticos e socioespaciais variados, mas em cidades que remetem ao porte médio no contexto urbano de ambos os países – Brasil e EUA. São as cidades com população entre 100 mil e 500 mil habitantes no contexto brasileiro (Stamm et al., 2013) e entre 100 mil e 250 mil habitantes no contexto estadunidense (NCES, s.d.).

Figura 1 – Comparação entre elementos diferentes de conjuntos semelhantes



Fonte: Sposito (2016).

Os recortes espaciais definidos para a comparação são dois: 1) as cidades de Araraquara (São Paulo, Brasil), que contém 242.228 habitantes (IBGE, 2022) e é subordinada à região de influência do arranjo populacional de Ribeirão Preto (IBGE, 2020); 2) Vallejo (Califórnia, EUA), composta por 126.090 habitantes (USCB, 2020), cidade que é parte da região metropolitana de San Francisco, conhecida como *Bay Area* (Abag, 2024). Além de aprofundar as investigações conjuntas entre os OPs dos dois países (Gilman e Wampler, 2019; Goldfrank, 2020), a delimitação dos casos é relevante no contexto da comparação entre entidades subnacionais internacionais (McCann e Ward, 2011; Snyder, 2001), dado que estas podem "[...] 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" (Snyder, 2001, p. 94; tradução nossa). Snyder também argumenta que estudar entidades subnacionais (o poder local, aqui) previne a homogeneização de análises acerca dos resultados de políticas públicas em países altamente heterogêneos (como Brasil ou EUA).

A escolha de Araraquara e de Vallejo passa por uma combinação de fatores. O primeiro é o fato de fazerem parte de uma investigação mais ampla do autor,[3] o que permitiu a realização dos procedimentos de pesquisa descritos adiante. A decisão da delimitação de cidades de porte médio passa pela existência de estudos em casos de OP brasileiros nestas entidades urbanas – Ipatinga (Wampler, 2003), Serra (Carlos, 2015) e Vitória da Conquista (Novaes, 2016), por exemplo – e a necessidade de entender como o instrumento se comporta em cidades de porte médio de outros países. A própria mobilidade do OP internamente no Brasil – e dele em direção ao exterior – e as adaptações pelas quais passou em sua aplicação em outras realidades socioespaciais (Porto de Oliveira, 2016; Smith, 2009) também servem como justificativa à comparação. Isso se fortalece com a constatação de que os OPs estadunidenses são majoritariamente normativos (Wampler, McNulty e Touchton, 2021), logo, implementados a partir de motivações ideológicas e/ou políticas, o que poderia manter os casos mais alinhados aos fundamentos centrais das principais experiências brasileiras.

Mais especificamente, a delimitação de Araraquara é resultado de sua ascensão enquanto um dos mais relevantes programas de OP do Brasil, tanto por suas adaptações do modelo porto-alegrense quanto pelo elevado engajamento da população e dos atores políticos locais (Carvalho e Araújo, 2011; Lüchmann, Martelli e Taborda, 2021). Justamente pela inspiração no que se consolidou como o desenho nuclear do instrumento (Sintomer et al., 2012; Touchton, 2021; Wampler, McNulty e Touchton, 2021), Araraquara apresenta, a princípio, maior poder decisório de sua população e regras que favorecem a inclusão social e a inversão de prioridades, logo, bases para a justiça territorial. Já a escolha da cidade de Vallejo (EUA) passa não só pelo já citado modelo de adoção – que potencialmente valoriza debates e deliberações sobre inclusão e justiça sociais – mas pelo fato de que Vallejo detém o OP municipal mais antigo, estável e de investimento relativo dos EUA, com nove ciclos completos[4] e um modelo deliberativo, porém menos complexo e intenso do que os "originais" brasileiros.

Como orientam Sposito e Sposito (2022), esta pesquisa, de cunho qualitativo, esteve apoiada em um conjunto de procedimentos.

Primeiramente, a análise documental (Mattei, Santolamazza e Grandis, 2022; Vrydagh, 2022), permitindo avaliar os elementos institucionais dos casos estudados,[5] destacando-se o desenho institucional dos processos e seus resultados, como a participação popular e o projetos aprovados/implementados. Por segundo, os trabalhos de campo (Souza, 2010; Sposito e Sposito, 2022) – realizados em novembro de 2023 em Vallejo e em três ocasiões em Araraquara entre maio e junho de 2024 – de maneira a acompanhar reuniões associadas aos respectivos OPs, visitar as instalações de gestão participativa das cidades, realizar registros fotográficos, observar particularidades de ambos os espaços urbanos e aplicar as entrevistas.

As entrevistas representam o terceiro e mais importante procedimento, sendo a principal fonte de dados analisados nos resultados. Seguindo o proposto por Góes et al. (2022), foram utilizados roteiros de entrevistas[6] semiestruturadas – seis em cada cidade – com dois tipos específicos de atores: os citadinos/representantes da sociedade civil e os agentes bem-informados (ABI). A distinção caracterizada em Góes e Melazzo (2022) se dá pela atuação que os dois tipos de agentes têm em relação ao espaço urbano e o grau de envolvimento com a gestão pública. Os representantes são cidadãos com atuação significativa em relação ao OP, enquanto os ABIs são membros (contemporâneos ou não) do corpo técnico e/ou político do poder local, também vinculados ao instrumento. Trabalhos recentes, como os de Lehtonen (2021), Roth (2023) e Schmäing (2023) apontam a capacidade e a relevância das entrevistas com diferentes grupos de atores sociais envolvidos com o OP.

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 (Lefebvre, 1991), busca-se, por meio das interações entre pesquisador e pesquisado, produzir informações e obter conhecimentos que vão desde elementos não quantificáveis (como o simbólico ou o subjetivo) até eventos e dados não publicamente registrados ou não espacializáveis. Nesse caso, assume-se a validade do discurso não científico dos sujeitos enquanto conhecimento a ser tratado pelos cientistas.

A delimitação dos entrevistados partiu do contato do pesquisador com as respectivas prefeituras, buscando atores com alto grau de envolvimento com o processo e relativa heterogeneidade (Góes et al., 2022) a partir da técnica da "bola de neve" (Sposito e Sposito, 2022). Nela, os próprios entrevistados indicam sujeitos que podem ser adequados ao 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. Por mais que o número de ABIs entrevistados tenha superado amplamente os representantes da sociedade civil – grupos com roteiros de entrevista diferentes –, buscou-se compensar o desequilíbrio a partir da heterogeneidade das trajetórias dos entrevistados e de seu envolvimento com o programa. As 12 entrevistas (Quadro 1) foram gravadas com smartphone próprio, transcritas e tratadas pelo pesquisador com auxílio do *software* Whisper.

Quadro 1 – Síntese dos sujeitos entrevistados

Código	Cidade	Sujeito	Relação com o OP	Gênero	Idade	Duração
A1	Araraquara	Agente bem-informado	Diretora do OP	Feminino	32 anos	78 minutos
A2	Araraquara	Representante soc. civil	Presidente do Conselho do OP	Feminino	58 anos	72 minutos
A3	Araraquara	Agente bem-informado	Ex-diretora do OP e deputada estadual	Feminino	66 anos	75 minutos
A4	Araraquara	Agente bem-informado	Gestor de projetos do OP	Masculino	57 anos	78 minutos
A5	Araraquara	Agente bem-informado	Secretário de Participação Popular	Masculino	~40 anos	51 minutos
A6	Araraquara	Agente bem-informado	Ex-diretor do OP e vereador	Masculino	~60 anos	82 minutos
V1	Vallejo[7]	Agente bem-informado	Ex-delegada do OP	Feminino	64 anos	100 minutos
V2	Vallejo	Agente bem-informado	Membro do comitê gestor	Feminino	~70 anos	99 minutos
V3	Vallejo	Agente bem-informado	Ex-membro do comitê gestor do OP e vereadora	Feminino	48 anos	99 minutos
V4	Vallejo	Representante soc. civil	Ex-delegado do OP e ativista	Masculino	67 anos	71 minutos
V5	Vallejo	Agente bem-informado	Diretora do OP	Feminino	~35 anos	82 minutos
V6	Vallejo	Agente bem-informado	Membro do comitê gestor	Feminino	75 anos	68 minutos

Fonte: elaborado pelo autor, em 2025.

A interpretação dos dados gerados a partir das entrevistas foi realizada com excertos específicos que remetem às perguntas de investigação delimitadas na introdução e são debatidas junto aos apontamentos da literatura científica – por via de artigos científicos, livros e teses/dissertações –, de cunho teórico ou empírico. A delimitação e a análise dos excertos utilizados seguiram o orientado por Góes e Melazzo (2022), focando no discurso e na narrativa associados à experiência espacial dos sujeitos e como esta se relaciona com vetores institucionais e da urbanização. Portanto, não foi elaborada uma codificação ou categorização das entrevistas, optando-se por uma abordagem contínua entre as falas dos entrevistados, associando os temas investigados com suas experiências. Consequentemente, serão exploradas diferentes perspectivas em torno da justiça territorial, considerando os sujeitos entrevistados e as instituições citadas por eles como produtos e produtores do espaço urbano (Lefebvre, 1991).

Análise dos resultados: a relação a partir dos entrevistados

Inicialmente, é possível delinear três resultados obtidos a partir das 12 entrevistas realizadas. Em primeiro lugar, os entrevistados observam a busca por justiça territorial por via do OP como uma possibilidade palpável, mas que está muito além somente de seus resultados espaciais ou da própria inversão de prioridades, em consonância com os argumentos de Gervais-Lambony (2017) e Lima (2016, 2020). A relevância das relações de poder na cidade e a sua presença no que concerne ao OP também foi fora considerada. As justiças social e territorial não são mensuráveis em si, mas a percepção de quem está envolvido diretamente na aplicação do OP concede profundos elementos para sua análise. Em segundo lugar, foi perceptível para o este autor 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 nesse trecho da conversa. No entanto, considera-se esse efeito esperado, dado que os próprios cientistas que tratam do tema apontam a polissemia e a complexidade do conceito (Harvey, 1973; Legroux, 2022; Soja, 2009).

Em terceiro lugar, 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 do que em Vallejo. Por mais que, na cidade brasileira, a grande maioria dos entrevistados esteja atuando direta ou indiretamente na gestão do corrente ciclo de OP (com exceção de A3, que trabalhou na primeira gestão de Edinho Silva)[8] ou em alinhamento com o projeto político defendido pelo governo local (com exceção de A2, na época candidata à vereadora por um partido da coligação do prefeito, mas não de mesmo alinhamento político); o mesmo contexto é visto entre os entrevistados da cidade estadunidense; com exceção de V4, ativista na defesa dos direitos da população em situação de rua, o grupo ouvido é composto (ainda que com certa heterogeneidade) por pessoas que atuam diretamente na execução do OP ou fazem parte da gestão pública, em alinhamento político-ideológico com o *city office*. As críticas diversas estão presentes em ambos os casos, mas são mais intensas – e voltadas às limitações de impacto da parte do instrumento – no caso de Vallejo.

A principal razão para estas diferenças está no desenho institucional dos dois OPs em questão, o que foi identificado tanto pela análise documental quanto pelas entrevistas. Como definido por Wampler (2003), Cabannes (2021) e Mattei, Santolamazza e Grandis (2022), o desenho institucional engloba as "regras do jogo" e o arcabouço de gestão do OP, definindo a estrutura da participação, o poder de tomada de decisão dos cidadãos, o papel dos técnicos, a delimitação territorial dos projetos e das propostas, o volume dos investimentos e como são aplicados. Destarte ambos os casos terem etapas de deliberação, a formação de delegados e a eleição de representantes (um conselho do OP [COP] em Araraquara e um comitê gestor em Vallejo), duas peças importantes, diferem: a regionalização do programa (Souza, 2010) e a fatia de recursos públicos disponíveis à deliberação (Cabannes, 2015).

Ainda que tenham ocorrido pequenas alterações no desenho da regionalização em Araraquara na retomada do OP em 2017 – que,

após oito edições consecutivas entre 2001 e 2008, foi suspenso com a eleição de governo do Movimento Democrático Brasileiro, de centro-direita (Carvalho e Araújo, 2011) –, o que foi alvo de críticas dos entrevistados A3 e A6,[9] o fluxo do processo tem se mantido o mesmo (Lüchmann, Martelli e Taborda, 2021). Como explicitado nos documentos públicos, a cidade é dividida em 11 regiões (incluindo uma que une três assentamentos rurais) divididas em mais 27 sub-regiões. São nessas menores subdivisões em que ocorre o debate das propostas e a maior interação dialógica entre cidadãos e técnicos. Os projetos levantados nas "subs" são então votados nas plenárias regionais, que elegem a principal demanda da região para estar presente no orçamento do ano seguinte, não necessariamente estando restritas às primeiras colocadas, algo reforçado por A4, responsável pela elaboração e execução dos projetos. Durante o ciclo, são ainda realizadas mais seis plenárias temáticas[10] e uma plenária da cidade, cada uma com um projeto eleito. Consequentemente:

> *Então... É muitas obras, muitas obras. E a gente está tipo assim... Você pega aí um complexo em total de 18 obras por ano. Hoje a gente teria quase 100 obras só de orçamento participativo, que é a prioridade. Aí você começa a contar segundo, terceiro* [colocados]... (Entrevistado A4)

Já em Vallejo, desde que o processo foi iniciado, em 2012, com a consultoria da organização não-governamental Participatory Budgeting Project[11] – a mais importante dos EUA no tema (Goldfrank, 2020) – o formato tem sido *city-wide*, ou seja, não há uma regionalização que condicione a votação ou a implementação dos projetos escolhidos, algo evidente no portal institucional da ferramenta. Os projetos são propostos pelos cidadãos ou por representantes de ONGs através de submissão na plataforma *on-line* da prefeitura ou deliberação durante as plenárias, que, como declarado pela entrevistada V5, coordenadora do processo, têm sido realizadas de maneira remota desde a pandemia de Covid-19 (2020 e 2021). Cabe ao comitê gestor debater a exequibilidade dos projetos e acompanhar sua execução (papel similar ao COP de Araraquara), que são definidos a partir de votação absoluta pelos cidadãos, até atingir o teto máximo de investimentos previamente delimitado pelo comitê, com valores específicos para obras de capital e serviços executados por ONGs. A estimativa orçamentária definida para as intervenções normalmente é superada, algo presente nos relatos das entrevistadas V1, V3 e V5, todas com papel atuante (no passado ou presente) no comitê gestor, responsável pela implementação e pelo acompanhamento dos projetos. Um exemplo dessa questão é evidente na fala de V1: "*Havia um outro projeto para embelezar um bairro, por US$24 mil. Era um pouco vago, mas eles decidiram por azulejar as escadas da Capitol Street*. [...] *Então, US$24 mil. Bem, acabou custando mais de US$300 mil*."

Essa diferença de desenho, que a nível nacional já havia sido apontada por Gilman e Wampler (2019) e Goldfrank (2020), manifesta-se nos casos específicos, demonstrando os impactos refletidos no território. Apesar de o modelo *city-wide* ser considerado adequado (ou até o ideal) para a maioria dos entrevistados em Vallejo – com a única opinião contrastante sendo a de V3, vereadora que gostaria de ver investimentos direcionados às áreas mais vulneráveis –, o teto de investimentos estabelecido pode ser interpretado como um intenso

limitante, senão o mais importante. Ademais, o valor já originalmente baixo, também tem diminuído progressivamente ao longo do tempo, visto que:

> *As duas primeiras edições tinham 3% de um imposto, então atingiu a marca de US$3,5 milhões, depois US$2,5 milhões e então foi para US$ 1 milhão para o ciclo... eu acho que quatro, cinco, seis e então no sete veio a pandemia e isso foi quando esse milhão foi reduzido para US$500 mil. Ciclo oito foi US$500 mil, porque nós pulamos um ano, nós adicionamos dois potes juntos dos ciclos sete e oito, e foi assim que tivemos US$1 milhão para financiar o ciclo oito. E então o ciclo nove voltará aos US$500 mil, a não ser que mudamos a linha do tempo para manter o ciclo nove com dois anos fiscais*. (Entrevistada V5)

Ou seja, a entrevistada, diretora do OP desde 2017, explicita que os nove ciclos forneceram, somados, US$14 milhões para a deliberação direta dos cidadãos via OP. Pode-se observar pelo portal institucional que a queda dos valores fornecidos também afetou o número de projetos, que chegou a 12 no ciclo de 2013, sendo somente cinco em 2023. Ainda que os valores previstos sejam muitas vezes superados ao longo da execução – o que foi reforçado pelas entrevistadas V1 e V3, ambas as vereadoras com função de aprovação orçamentária dos projetos –, a gestão local de Vallejo tem concedido o poder de, em média, US$12,33 por ciclo a cada habitante da cidade. Nas últimas edições, esse valor per capita chega a somente US$3,96. De acordo com Souza (2006, 2010), Cabannes (2015) e Allegretti e Copello (2018), a baixa dotação orçamentária destinada ao OP é evidência de pouco compromisso político com o programa e limitada capacidade de transformação social, afetando a confiança da população no instrumento e a própria participação.

Considerando as dificuldades infraestruturais, as desigualdades socioespaciais e a periferização que ocorre nas cidades brasileiras, mesmo nas médias (Maricato, 2015; Santos, 2013; Souza, 2010), há sentido que seus OPs – pelo menos os de maior impacto – apontem na direção de corrigir tais falhas. Wampler e Goldfrank (2022) argumentam, portanto, que OPs em países centrais (como os EUA) tendem a não atacar tais questões, visto que a população já é bem servida de bens e serviços. Porém, levando em conta a heterogeneidade da rede urbana e das políticas públicas (Snyder, 2001) em um país como os EUA, isso não é necessariamente verdade, até por se tratar do mais desigual país desenvolvido do mundo (Harvey, 2008). A posição periférica de Vallejo na *Bay Area* foi trazida pelos entrevistados em todos os registros, independentemente de suas trajetórias ou relação com o OP, incluindo a alta taxa de criminalidade (V5), o baixo valor dos imóveis (V3), o alto grau de pessoas em situação de rua (V3 e V4) e as limitações infraestruturais e de investimento público (todas as entrevistas),[12] além do fato de a cidade ter falido (V2; V4; V5; V6). Logo, há preocupação e críticas em relação à capacidade atual do OP da cidade de impactar o território,

> [...] *nossa câmara e nosso comitê gestor veem o nosso sucesso por números, de quantas pessoas estão efetivamente participando nisso, e quando eu vejo essa queda* [na participação], *é assustador agora.* [...] *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. (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?* [...] *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.* (Entrevistado V4)

Os excertos acima evidenciam uma problemática apontada por sujeitos em posições muito diferentes. No primeiro caso, trata-se da coordenadora do programa indicando a frustração com a limitação no investimento, em uma disputa de poder com a câmara de vereadores. Já no segundo, temos um ativista sugerindo que os valores empregados são insuficientes, a partir de uma posição externa ao poder local. O próprio V4 também relata a recente aquisição de um edifício para a força policial no valor de US$23 milhões, ou seja, em muito superando o total disponibilizado como teto ao OP em nove ciclos de deliberação.

Em contraposição, o panorama de investimentos e de impacto em Araraquara se difere muito do visto até aqui. Documentos disponibilizados pela prefeitura evidenciam que, desde 2017, o que corresponde a cinco ciclos de deliberação – em 2020 e 2021 o OP foi interrompido na cidade por conta da pandemia de Covid-19 e em 2024 o ciclo foi composto por "conferências" focadas em reavaliar o programa e seu desenho institucional, sem eleição de novas obras – o valor direcionado à investimentos do OP soma aproximadamente R$177 milhões. Isso equivale a, em média, R$146 por pessoa por ciclo, valor significativamente mais alto que o caso californiano, mesmo considerando a atual cotação desfavorável do dólar, o que equivaleria a US$26,21 *per capita*.[13] Porém, cabe destacar que o impacto desse montante em contexto brasileiro é muito superior ao dos EUA, especialmente no que tange a obras de infraestrutura.

Mesmo que tal valor esteja aquém do auge das experiências brasileiras mais potentes, como Porto Alegre (Siqueira e Marzulo, 2021; Souza, 2010) e Guarulhos (Cabannes, 2015), ele denota um grau de seriedade e impacto do instrumento mais profundo em um contexto que os OPs brasileiros estão majoritariamente fragilizados em seu componente fiscal (Fedozzi, Ramos e Gonçalves, 2020; Peres, 2020). Em adição, deve-se considerar as intervenções realizadas pelo programa de OP da gestão anterior de Edinho Silva (2001-2008), das quais há pouquíssimos registros[14] – algo reforçado pelas entrevistadas A1 e A3, ambas envolvidas com a coordenação do OP, ainda que em momentos diferentes – e que estiveram direcionadas para atender demandas urgentes da população (principalmente equipamentos de saúde, educação e pavimentação), majoritariamente para a periferia (entrevistados A3 e A4).

Em termos de justiça territorial, além do alto índice de execução das obras (70%, de acordo com o entrevistado A4) e da participação recorde em 2023 (8.884 pessoas), o principal elemento a ser elencado em Araraquara é a verificação de quais populações são impactados pelo OP. Esse elemento diz respeito à modificação das relações de poder, indo além somente do componente material da justiça. Quando perguntados sobre quem mais se beneficia, os entrevistados indicam: "*Eu acho que é a população que realmente precisa do Estado*. [...] *quem se beneficia do projeto, de forma geral, é a população que mais precisa dos*

equipamentos, e isso é inegável" (A1); e A6 diz: "*esse instrumento vai beneficiar quem se organizar melhor, quem conseguir se organizar. Mas quem se organiza? Quem necessita. Então acaba beneficiando mais as pessoas que mais precisam do serviço público. Ou as minorias políticas*". Por mais que ambos os entrevistados tenham alinhamento com a gestão – A1 é atual coordenadora do OP e A6 o coordenou entre 2017 e 2020 – isso sugere que elementos da justiça territorial estão explicitamente presentes no corpo técnico e político que coordena o programa. Ademais, todos os outros entrevistados de Araraquara apontam o benefício do OP para as populações periféricas, independentemente de sua relação com o processo no passado ou no presente. Isso é complementado pela fala de A4, responsável pela mobilização das comunidades para assembleias, que argumenta: "[a] *região* [dois] *é a que a gente tem menos participação. Por quê? É um pessoal que tem poder aquisitivo maior*. [...] *Então, não é esse pessoal que é beneficiado, tanto que eles não participam*".

Os relatos apontam para uma efetiva ocorrência da inversão de prioridades nos termos delimitados por Baiocchi e Ganuza (2014) e Cabannes (2018), territorialmente direcionados por um desenho institucional eficaz, ainda que sem regras complexas de redistribuição como as de Porto Alegre (Siqueira e Marzulo, 2021), Belo Horizonte (Wampler, 2003) e Vitória (Carlos, 2015). Além de ser unanimidade entre os entrevistados de que esse fenômeno está ocorrendo em Araraquara, até a "inversão da lógica do poder" chegou a ser apontada nas conversas com A1 e A5, ambos sujeitos que fazem parte da gestão e têm vínculo direto com o prefeito Edinho. Ainda que devam ser consideradas as limitações do OP no espaço urbano brasileiro, especialmente na contemporaneidade (Fedozzi, Ramos e Gonçalves, 2020; Wampler e Goldfrank, 2022), tais exemplos indicam o potencial que a ferramenta tem em modificar as relações entre Estado e sociedade, algo manifestado no território. Isto porque o OP não atua sozinho, devendo ser compreendido como instrumento de planejamento (algo reforçado pelos entrevistados A3 e A6, ambos ex-coordenadores do programa) e parte de um arcabouço mais amplo de participação popular, como defendido por A5 e A6, sujeitos que não têm sua origem profissional ou política na participação em si, mas na segurança alimentar e na cultura, respectivamente.

Essas constatações não implicam, porém, um "fracasso" do caso de Vallejo. Apesar do decréscimo dos investimentos e da participação, algo que pode minar a credibilidade com os cidadãos (Wampler e Goldfrank, 2022), avanços são identificados. Alguns investimentos de capital tiveram grande impacto simbólico, como a pista de skate citada pelas entrevistadas V2 e V3, que acompanharam a execução e os resultados do projeto em seus papéis no comitê gestor. Outros (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. Ainda que não haja regra que delimite este tipo de investimento à grupos periféricos, a entrevistada V1, ex-vereadora, reforçou: "*eu penso que as pessoas que se beneficiam são provavelmente pessoas de baixa renda, mais do que o público geral, o que é ótimo*". Porém, as limitações sempre são ressaltadas:

> [...] *eu gostaria de ver mais, seja pelo OP ou outro programa de revitalização de bairros, um investimento mais direcionado para alguns de nossos bairros mais pobres, certamente com programas e serviços, mas também ruas e estradas e só melhorias gerais de infraestrutura.* (Entrevistada V3)

No entanto, ao tratar especificamente da justiça territorial, a diferença entre os casos se torna evidente. Por mais que esta não possa ser resumida às obras e investimentos ou à redistribuição em si (Lima, 2020; Soja, 2009), as fragilidades apontadas pelos entrevistados em Vallejo indicam um distanciamento da execução material e institucional do OP em relação à justiça nos territórios. Apesar da resposta positiva da entrevistada V1 – indicando que "*Você sabe, em uma escala muito pequena, com US$1 milhão*" – quando perguntados se há um papel do OP na justiça territorial na cidade, afirmaram:

> *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 e etc. Não tratavam. O OP não trata disso. A cidade não permitiria isso de qualquer maneira. Não é algo tangível.* (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.* (Entrevistada V5)

Os entrevistados sugerem que a justiça territorial 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. Portanto, há uma clara dificuldade no que tange à modificação das relações de poder já estabelecidas em tal espaço urbano.

Logo, é perceptível que há uma noção de que a relação entre OP e justiça territorial demanda mais esforço político, institucional e territorial do que vem sendo realizado em Vallejo, que mostra a limitação da maioria dos OPs estadunidenses (Goldfrank, 2020), por mais normativos ou discursivos sobre a justiça social que alguns deles sejam (Wampler, McNulty e Touchton, 2021). Na comparação aqui realizada, os dados obtidos a partir da análise documental, os trabalhos de campo e as entrevistas trazem evidências para que o caso de Araraquara, apesar de sua instabilidade – associada à não institucionalização dos OPs brasileiros (Lüchmann e Bogo, 2022) –, apresente uma significativa aproximação material e simbólica com a justiça territorial. Quando perguntados sobre o tema, os entrevistados apontaram diversos elementos que vão além das manifestações materiais do OP, com efeitos descolados somente da política pública em si:

> *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)

> *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)

Os quatro excertos indicam diferentes interpretações da justiça territorial, mas há consonância entre os entrevistados de que o OP é uma ferramenta relevante em sua busca. A1, 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. 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. A3 e A5, figuras com experiência na gestão pública e com trajetórias extensas 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.

Portanto, 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 fatores externos) 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 foi visto por Carvalho e Araújo (2011) e Lüchmann, Martelli e Taborda (2021) e também pontuado nas entrevistas – cujo quarto mandato se encerrou em 2024, a cidade paulista aparenta realizar uma justiça territorial parcial, em constante incremento e transformação. Por fim, o OP tem potencial de ser um instrumento relevante na luta por justiça territorial, para os sujeitos periféricos e em conjunto destes. Apesar dos limites do instrumento e dos seus últimos anos de decadência no Brasil (Bezerra e Junqueira, 2022; Lüchmann e Bogo, 2022; Wampler e Goldfrank, 2022), seguem ativas experiências que podem servir de inspiração para uma possível política

pública nacional acerca dos OPs além das metrópoles (Bogo e Silva, 2023) e para os entusiastas internacionais, como Vallejo.

Considerações finais

Este trabalho teve como objetivo responder a duas perguntas de pesquisa elaboradas em torno da relação entre o OP – uma das mais relevantes inovações democráticas das últimas décadas – e a justiça territorial a partir de um estudo comparativo de duas cidades de porte médio, Araraquara (SP, Brasil) e Vallejo (CA, EUA). Para tal, utilizou-se de metodologia qualitativa baseada em um conjunto de procedimentos, nomeadamente a análise documental, o trabalho de campo e as entrevistas semiestruturadas com representantes da sociedade civil e agentes bem-informados, o principal material empírico de referência na análise.

As conclusões apontam uma resposta afirmativa para ambas as perguntas de pesquisa. No que tange a P1, "O orçamento participativo tem potencial de ser um veículo para a justiça territorial?", indo além somente do debate teórico promovido de maneira a conectar os princípios fundamentais do OP (como a inversão de prioridades e a redistribuição) com a justiça territorial, o caso de Araraquara tornou evidente, a partir dos dados retirados dos documentos públicos e dos discursos dos entrevistados, que o OP tem potencial considerável na busca por esses horizontes. Mesmo com suas limitações e um elevado esforço político-administrativo 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 o combate às desigualdades socioespaciais também em contextos não metropolitanos.

Tratando da P2, "Como a justiça territorial se manifesta empiricamente via OP entre realidades diferentes?", acredita-se que o presente trabalho deu conta de explicitar como abordar os impactos do OP em diferentes realidades socioespaciais e institucionais. Ainda que a dimensão do trabalho tenha impedido uma análise espacial mais profunda dos projetos e da participação – o que implicaria a utilização de métodos mistos – o tratamento qualitativo obtido dos dados das entrevistas se mostrou suficiente para compreender as diferenças entre as duas cidades, seus processos de OP e as manifestações da justiça espacial. Isso reforça o alcance de procedimentos de cunho qualitativo, somado aos esforços de autores como Wampler (2003) e Lehtonen (2021).

Evidentemente, o trabalho apresenta suas limitações. Aponta-se que o público entrevistado poderia ser mais diverso, incluindo especialmente mais jovens e membros da sociedade civil, sub-representados em comparação aos agentes bem-informados. O alinhamento político dos grupos, especialmente em Araraquara, pode também ter causado viés de confirmação em parte das respostas. Ademais, uma análise documental mais profunda e uma descrição mais detalhada das diferenças na estrutura de governança entre os dois países e cidades também contribuiria para melhor compreensão de como a institucionalidade molda o espaço e os sujeitos políticos abordados. A própria situação geográfica das cidades em suas

respectivas redes urbanas também poderia ganhar mais destaque, tendo influência principalmente no caso de Vallejo.

Enquanto sugestão para futuros trabalhos, há significativa margem para estudos quantitativos e espaciais que tratem da justiça territorial em sua dimensão mais palpável: os investimentos e projetos. Também seria relevante para a comunidade científica que estudos desse tipo fossem realizados entre cidades de um mesmo país, ou entre desenhos de OP significativamente diferentes.

[I] https://orcid.org/0000-0002-2639-738X
Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Presidente Prudente, SP/Brasil.
rsbogo@gmail.com / rs.bogo@unesp.br

Nota de agradecimento

O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), Brasil. Processos nº 2021/04556-0 e 2022/12767-3. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a visão da Fapesp.

Notas

(1) Dentre eles estão Angola, Coreia do Sul, Equador, Rússia, Indonésia, Peru, Polônia, Portugal e República Democrática do Congo (Dias et al. 2021; Wampler McNulty e Touchton, 2021).

(2) Fenômeno que ocorre "[...] quando governos investem excessivamente em um único instrumento de políticas públicas, indo além de seu valor instrumental para alcançar o objetivo dessa política, e esse investimento excessivo é sustentado por um longo período de tempo relativamente longo" (Jones et al., 2014, p. 149 apud Wampler e Goldfrank, 2022, p. 91; tradução nossa).

(3) Financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo sob os projetos n. 2021/04556-0 e 2022/12767-3.

(4) 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. Acesso em: 3 set 2024.

5) Através de documentos concedidos pelos entrevistados ou acessados nos respectivos portais institucionais dos OPs de Araraquara (https://www.araraquara.sp.gov.br/orcamento-participativo) e de Vallejo (https://www.cityofvallejo.net/cms/one.aspx?pageId=17560973).

(6) Disponíveis nos materiais complementares (assim como os excertos) e adaptadas dos roteiros de entrevista do projeto n. 2018/07701-8, também da Fapesp.

(7) As entrevistas em Vallejo foram realizadas em inglês e seus excertos foram traduzidos pelo autor.

(8) Prefeito de Araraquara entre 2001-2008 e 2017-2024, vinculado ao Partido dos Trabalhadores nas quatro gestões e diretamente responsável pela implementação do OP na cidade.

(9) Ambos estiveram envolvidos com o OP no período 2001-2008. A3 como coordenadora do processo ao longo das duas gestões e A6 como participante ativo, antes de se envolver diretamente à gestão em 2017.

(10) População negra, população LGBTQIAP+, pessoas com deficiência, mulheres, idosos e juventude.

(11) Informação oral concedida por uma ex-vereadora de Vallejo em reunião realizada em 28/7/2023.

(12) Durante o trabalho de campo o pesquisador pode observar, em diversos registros, como a baixa qualidade da infraestrutura urbana e o grande número de pessoas em situação de rua são questões latentes na cidade, especialmente em sua região central.

(13) Valor referente a setembro de 2024.

(14) Dados coletados à época por Carvalho e Araújo (2011) apontam que o OP araraquarense investiu aproximadamente R$ 30 milhões (valor corrigido para março de 2024) em ambos os ciclos – 2001 e 2002.

Referências

ABAG – Association of Bay Area Governments (2024). *About ABAG*. Disponível em: https://abag.ca.gov/about-abag. Acesso em: 5 set 2024.

ALLEGRETTI, G.; COPELLO, K. (2018). “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*. Faro, Oficina.

BAIOCCHI, G.; GANUZA, E. (2014). Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. *Politics & Society,* v. 42, n. 1, pp. 29-50. DOI: http://dx.doi.org/10.1177/0032329213512978.

BEZERRA, C. P. (2022). Why do political parties promote participatory governance? The Brazilian Workers’ Party case. *Critical Policy Studies*, v. 16, n. 2, pp. 181-203. DOI: http://dx.doi.org/10.1080/19460171.2022.2027256.

BEZERRA, C. P.; JUNQUEIRA, M. O. (2022). Why has Participatory Budgeting Declined in Brazil? *Brazilian Political Science Review*. São Paulo, v. 16, n. 2, pp. 1-33. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/1981-3821202200020001.

BOGO, R. S. (2020). *A evolução e distribuição territorial do orçamento participativo em Portugal.* Dissertação de mestrado. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/216542. Acesso em: 22 jan 2025.

_____ (2022). O orçamento participativo de Braga sob uma perspectiva territorial. *Revista da ANPEGE.* Dourados, v. 18, n. 36, p. 278-307. Disponível em: https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/13970/8926. Acesso em: 22 jan 2025.

BOGO, R. S.; SILVA, E. A. (2023). 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, Belém. *Anais*..., Belém, Enanpur, pp. 1-13. Disponível em: https://anpur.org.br/anais-xxenanpur/sessoes-tematicas-sts/. Acesso em: 22 jan 2025.

BOULDING, C.; WAMPLER, B. (2010). Voice, votes, and resources: evaluating the effect of participatory democracy on well-being. *World Development,* v. 38, n. 1, pp. 125-135. DOI: http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.05.002.

BRAGA, J. R. (2012). *Campinas e os desafios da participação intersetorializada e territorializada*. Dissertação de mestrado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.

CABANNES, Y. (2015). The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field. *Environment And Urbanization,* v. 27, pp. 257-284. DOI: https://doi.org/10.1177/0956247815572297.

_____ (2018). Highlights on some Asian and Russian participatory budgeting pioneers. Barcelona, IOPD.

_____ (2021). "Participatory budgeting: contributions to reversing social and spatial priorities". In: CRAWFORD, G.; ABDULAI, A. (ed.). *Research Handbook on Democracy and Development*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

CARLOS, E. (2015). *Controle social e política redistributiva no orçamento participativo*. Vitória, Edufes.

CARVALHO, C. M.; ARAÚJO, G. J. F. (2011). Políticas públicas e cidadania: análise sobre a experiência do orçamento participativo de Araraquara. *Húmus*. São Luís, v. 1, n. 1, pp. 21-39.

DIAS, N. et al. (org.) (2021). *Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021.* Cascais, Epopeia Books.

DIAS, N.; ENRÍQUEZ, S.; JÚLIO, S. (org.) (2019). *Participatory Budgeting World Atlas*. Faro, Oficina.

FALANGA, R.; LÜCHMANN, L. H. H. (2019). Participatory budgets in Brazil and Portugal: comparing patterns of dissemination. *Policy Studies*, v. 41, n. 6, pp. 603-622. DOI: http://dx.doi.org/10.1080/01442872.2019.1577373.

FEDOZZI, L.; RAMOS, M. P.; GONÇALVES, F. G. (2020). Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 28, n. 73, pp. 1-20. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/1678-987320287305.

FERREIRA, Á. (2021). *A cidade que queremos: produção do espaço e democracia*. Rio de Janeiro, Consequência.

FLYVBJERG, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, v. 12, n. 2, pp. 219-245.

FUNG, A. (2015). Putting the public back into governance: the challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review,* v. 75, n. 4, pp. 513-522. DOI: http://dx.doi.org/10.1111/puar.12361.

GERVAIS-LAMBONY, P. (2017). "A justiça espacial, experiências e pistas de pesquisa". In: CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PÁDUA, R. F. (org.). J*ustiça espacial e o direito à cidade*. São Paulo, Consequência.

GILMAN, H.; WAMPLER, B. (2019). The difference in design: participatory budgeting in Brazil and the United States. *Journal Of Public Deliberation,* v. 15, pp. 1-30. DOI: https://doi.org/10.16997/jdd.318.

GÓES, E. M. et al. (2022). "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.

GÓES, E. M.; MELAZZO, E. S. (org.). (2022). *Metodologia de pesquisa em estudos Urbanos: procedimentos, instrumentos e operacionalização.* Rio de Janeiro, Consequência.

GOLDFRANK, B. (2012). The World Bank and the globalization of participatory budgeting. *Journal Of Public Deliberation*, v. 8, n. 2, pp. 1-18. Disponível em: http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art7. Acesso em: 10 dez 2023.

GOLDFRANK, B. (2020). 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, pp. 59-80. DOI: https://doi.org/108800/rcpg.201901.003. Acesso em: 14 dez 2023.

HARVEY, D. (1973). *Social Justice and the City*. Athens, University Of Georgia Press.

_____ (2008). *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo, Edições Loyola.

HELD, D. (2006). *Models of democracy*. Cambridge, Polity Press.

HUNTINGTON, S. P. (1991). Democracy's Third Wave. *Journal Of Democracy*. Baltimore, v. 2, n. 2, pp. 12-34. Disponível em: https://www.ned.org/docs/Samuel-P-Huntington-Democracy-Third-Wave.pdf. Acesso em: 11 dez 2023.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020). *Região de influência das cidades 2018*. Brasília, IBGE.

_____ (2022). *Cidades: Araraquara*. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/araraquara/panorama. Acesso em: 5 set 2024.

LEFEBVRE, H. (1991). *The production of space*. Oxford, Basil Blackwell.

LEGROUX, J. (2022).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, pp. 1-20.

LEHTONEN, P. (2021). Policy on the move: the enabling settings of participation in participatory budgeting. *Policy Studies*, v. 43, n. 5, pp. 1036-1054. DOI: http://dx.doi.org/10.1080/01442872.2021.189598. Acesso em: 14 dez 2023.

LIMA, I. (2016). A geopolítica da favela: desafios atuais da justiça territorial no Rio de Janeiro. *Cidades.* Presidente Prudente, v. 13, n. 22, pp. 5-40.

_____ (2020). Em favor da justiça territorial: o encontro entre geografia e ética. *Revista Política e Planejamento Regional.* Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, pp. 125-148.

LUCHMANN, L. H. H.; BOGO, R. S. (2022). Instabilidade e declínio dos orçamentos participativos em municípios no Brasil e em Portugal. *Opinião Pública*. Campinas, v. 28, n. 3, pp. 716-749. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8671950. Acesso em: 22 jan 2025.

LÜCHMANN, L. H. H.; MARTELLI, C. G.; TABORDA, L. (2021). Desafios do Orçamento Participativo: um estudo no Brasil (Araraquara-SP) e em Portugal (Cascais). *Estudos de Sociologia*. Araraquara, v. 25, n. 50, pp. 213-251. DOI: http://dx.doi.org/10.52780/res.14726. Acesso em: 13 dez 2023.

MARICATO, E. (2015). *Para entender a crise urbana*. São Paulo, Expressão Popular.

MARQUETTI, A.; CAMPOS, G. A.; PIRES, R. R. C. (2008). *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de Orçamento Participativo.* São Paulo, Xamã.

MATTEI, G.; SANTOLAMAZZA, V.; GRANDIS, F. G. (2022). Design of the participatory budget: how to turn citizens into process protagonists. *International Journal of Public Sector Management*, v. 35, n. 3, pp. 294-316. DOI: http://dx.doi.org/10.1108/ijpsm-02-2021-0045. Acesso em: 25 nov 2023.

MCCANN, E.; WARD, K. (ed.) (2011). *Mobile urbanism: cities and policymaking in the global age*. Minneapolis, University of Minnesota Press.

NCES – National Center for Education Statistics (s.d.). *NCES Locale Classifications and Criteria*. Disponível em: https://nces.ed.gov/programs/edge/docs/locale_classifications.pdf. Acesso em: 5 set 2024.

NOVAES, F. S. (2016). *Orçamento participativo e gestão pública societal: uma experiência em Vitória da Conquista*. Salvador, Edufba.

PERES, U. D. (2020). Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. *Caderno CRH*. Salvador, v. 33, pp. 1-20. DOI: http://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33972. Acesso em: 13 dez 2023.

PORTO DE OLIVEIRA, O. (2016). Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. *Opinião Pública*. Campinas, v. 22, n. 2, pp. 219-249.

QUIVY, R.; VAN CAMPENHOUDT, L. (2017). *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa, Gradiva.

RAFFESTIN, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. São Paulo, Ática.

ROLNIK, R. (2011). 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, pp. 239-255. DOI: http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.01036.x.

ROTH, Z. (2022). *Making participatory work: experiences on the front lines*. 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.

SANTOS, M. (2013). *A urbanização brasileira*. São Paulo, Edusp.

_____ (2020). *O espaço do cidadão.* São Paulo, Edusp.

SCHMÄING, S. (2023). Urban democracy in post-Maidan Ukraine: conflict and cooperation between citizens and local governments in participatory budgeting. *European Societies*, 5 mar, pp. 1-23, DOI: http://dx.doi.org/10.1080/14616696.2023.2183972.

SCHUGURENSKY, D.; MOOK, L. (2024). Participatory budgeting and local development: Impacts, challenges, and prospects. *Local Development & Society.* DOI: https://doi.org/10.1080/26883597.2024.2391664.

SHUM, M. (2024). PB adoption across ideological divides:lessons from Brazil. *Local Development & Society.* DOI: https://doi.org/10.1080/26883597.2024.2313762.

SILVA, R. S. (2017). *Orçamento participativo como mecanismo de transformação do espaço urbano*. Tese de doutorado. Curitiba, Universidade Federal do Paraná.

SINTOMER, Y. et al. (2012). *Aprendendo com o Sul: o Orçamento Participativo no mundo – um convite à cooperação global*. Bona, Engagement Global GGMBH.

SIQUEIRA, L. F.; MARZULO, E. P. (2021). Da democracia participativa à desdemocratização na cidade: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. *Cadernos Metrópole.* São Paulo, v. 23, n. 50, pp. 399-422. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5016. Acesso em: 13 dez 2023.

SMITH, G. (2009). *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Nova York, Cambridge University Press.

SNYDER, R. (2001). Scaling down: the subnational comparative method. *Studies In Comparative International Development*, v. 36, n. 1, pp. 93-110.

SOJA, E. W. (2009). The city and spatial justice. *Spatial Justice,* n. 1, pp. 1-5. Disponível em: http://www.jssj.org/wp-content/uploads/2012/12/JSSJ1-1en4.pdf. Acesso em: 16 dez 2023.

SOUZA, M. L. (2006). *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades.* Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

_____ (2010). *Mudar a cidade: uma Introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

_____ (2013). *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial.* Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

SPOSITO, M. E. B. (2016). "Oportunidades e desafios da pesquisa urbana comparada". In: FREITAS-FIRKOWSKI, O. L. C. et al. (org.). *Estudos urbanos comparados: oportunidades e desafios da pesquisa na América Latina.* San Miguel de Tucuman, Universidad Nacional de Tucuman.

SPOSITO, M. E. B.; SPOSITO, E. S. (2022). *A construção de uma pesquisa em ciências humanas*. Rio de Janeiro, Consequência.

STAMM, C. et al. (2013). A população urbana e a difusão das cidades de porte médio no Brasil. *Interações.* Campo Grande, v. 14, n. 2, pp. 251-265. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/s1518-70122013000200011. Acesso em: 11 dez 2023.

STEINBERGER, M. (org.) (2017). *Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais.* Brasília, LER.

SU, C. (2022). Budgeting Justice: cities must empower historically marginalized communities to shape how public funds are spent. *Class & Inequality, Politics*. Disponível em: https://www.bostonreview.net/articles/budgeting-justice/. Acesso em: 20 jan 2025.

USCB – United States Census Bureau (2020). *2020 Census Results.* Disponível em: https://www.census.gov/programs-surveys/decennial-census/decade/2020/2020-census-results.html. Acesso em: 5 set 2024.

VRYDAGH, J. (2022). Measuring the impact of consultative citizen participation: reviewing the congruency approaches for assessing the uptake of citizen ideas. *Policy Sciences*, v. 55, pp. 65-88. DOI: http://dx.doi.org/10.1007/s11077-022-09450-w.

WAMPLER, B. (2003). *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation and accountability.* State College, Pennsylvania University Press.

_____ (2008). A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? *Opinião Pública*. Campinas, v. 14, pp. 65-95. DOI: https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100003.

WAMPLER, B.; GOLDFRANK, B. (2022). *The rise, spread, and decline of Brazil's participatory budgeting: the arc of a democratic innovation.* Cham, Springer Nature.

WAMPLER, B.; MCNULTY, S.; TOUCHTON, W. (2021). *Participatory budgeting in global perspective.* Oxford, Oxford Academic.

Texto recebido em 6/set/2024
Texto aprovado em 2/jan/2025