



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

Rodrigo Sartori Bogo

A evolução e distribuição territorial do Orçamento Participativo em Portugal

Florianópolis/SC

2020

Rodrigo Sartori Bogo

A evolução e distribuição territorial do Orçamento Participativo em Portugal

Dissertação/Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Mestre em Geografia
Orientador: Prof. Dr. Elson Manoel Pereira

Florianópolis/SC

2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Bogo, Rodrigo

A evolução e distribuição territorial do Orçamento Participativo em Portugal / Rodrigo Bogo ; orientador, Elson Manoel Pereira , 2020.

334 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

1. Geografia. 2. Orçamento participativo. 3. Impacto territorial. 4. Gestão urbana. I. , Elson Manoel Pereira. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós Graduação em Geografia. III. Título.

Rodrigo Sartori Bogo

A evolução e distribuição territorial do Orçamento Participativo em Portugal

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Profa. Dra. Ligia Helena Hann Lüchmann
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Roberto Falanga
Universidade de Lisboa

Prof. Dr. Samuel Steiner dos Santos
Universidade Federal de Santa Catarina

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em Geografia (Desenvolvimento Regional e Urbano).

Prof. Dr. Clécio Azevedo da Sila
Coordenador(a) do Programa

Prof. Dr. Elson Manoel Pereira
Orientador

Florianópolis, 2020

AGRADECIMENTOS

Ainda que o leitor desavisado não tenha seguido adiante neste documento e não tenha se deparado com meu modelo de escrita, pretendo elaborar estes agradecimentos (talvez o momento mais gratificante do processo de composição da dissertação, além de finalizar as conclusões e responder a pergunta de pesquisa) da mesma forma que elaboro minha forma de pensar, deixando clara as separações do texto. Vou agradecer em duas vertentes: primeiro, uma pessoal; depois, profissional. Assim como no território, nas instituições, na vida e na escrita, estas se cruzam e não há fronteira definida entre elas.

Mantendo a linha do parágrafo anterior, agradeço primeiramente à minha família, com especial destaque para o núcleo familiar Sartori Bogo. Além dos momentos de união e os sentimentos vividos de forma conjunta, mesmo à distância, devo agradecer a Márcio, Neuci, Arthur e Laura pelo companheirismo e amor que os são característicos. Meus pais merecem os maiores louros, por desde cedo me incentivarem à estudar, entrar em universidade pública e me dedicar a vida acadêmica, dando todo o suporte e apoio necessário.

Agradeço também aos meus amigos, que separados em diversos grupos devido ao misto de ocorrências sociais da minha vida, me deram o suporte necessário e estiveram presentes nos momentos de euforia e ansiedade, convivendo comigo durante todos os momentos que compõem a montanha-russa que são os pouco mais de dois anos de mestrado. Devo tudo aos Patetas do Deserto (Giba, Zolet e Gado) e aos Boomers (Minatti, Rafaela, Max e Francisco, este último sempre presente em debates sobre a pós-graduação e os caminhos da “dirce”) pelo fortíssimo laço de amizade que fez vocês serem minha baliza para os momentos de maior diversão ou tensão. Entre RPGs, jogos, jantãs, bebidas, viagens e experiências, percebo como vocês são muito especiais e suas amizades me são um privilégio.

Na linha da amizade, se cruzando também com a veia profissional, preciso agradecer imensamente ao Einstein Floripa pela oportunidade de atuação como docente durante três anos, dois destes enquanto mestre em formação. De lá, tirei inspirações e grandes amigos que ficarão para a vida, com lugar especial para os membros do Risoto (Adílio, Daltoé, Lorscheider, Mautone, Rebecca, Yago e

Yasmin), grupo que, além de fornecer um panteão de vencedores de oscareinsteins, também tratou de marcar minha vida em um momento tão importante. Das amizades de tal cursinho não poderiam faltar os membros (correntes ou já ausentes) do Manchester Uneinstein, que me divertem diariamente em meios virtuais ou quase nunca em quadra, compondo um grupo de boleiros muito diferente do habitual.

A partir disso conecto com os grupos de futebol, que muito serviram para aliviar tensões e inserir momentos de leveza (ou picos de estresse) em minhas conturbadas semanas. Agradecimento especial aos Acadêmicos da ELASE e o Lokomotiv Dekolow, fornecendo partidas de alta qualidade e também o desenvolvimento intelectual atípico para grupos de pelada, o que caracteriza mais um diferencial dos lokos. A Humboldt ainda virá.

Nestes grupos também estão presentes os amigos da Geografia, que ficam também marcados nessa caminhada que formou quem é este pesquisador que vos fala. Agradeço aos membros do Bonde Geográfico, já presentes nos agradecimentos de meu TCC, e somo com os colegas da pós-graduação. Neste fio, bônus para os amigos do GEDRI (Lucas, Laís, Greg, Glauco, Rafa, e os demais) pelos momentos de leveza, debates e café, me aceitando como mascote.

É no Laboratório Cidade e Sociedade que os caminhos se cruzam e as via pessoal e profissional se fundem. Muito obrigado ao professor Elson, do qual acompanho no Lab desde 2014 e novamente me orienta, sendo extremamente importante para meu crescimento profissional e enquanto acadêmico. Aos outros membros, pelas conversas e reuniões valorosas, agradeço, além de outros: Guga, Maria Helena, Silvio, Ricardinho, Vick, Luis, Clara, Duda, Sofia. Estas últimas três merecem um lugar a mais: tratam-se de intensas amizades recentes que valorizo muito, compostas por transições constantes entre conselhos pessoais e conversas acadêmicas.

Nesta mesma linha direciono agradecimento à CAPES, pelo financiamento que permitiu a dedicação exclusiva e a execução de um trabalho adequado às necessidades de produção científica do país. Foi a bolsa que permitiu, em termos financeiros, o meu intercâmbio acadêmico à Universidade de Coimbra, essencial para a execução de pesquisa. Lá, agradeço aos Centro de Estudos Sociais pelo suporte e auxílio recebido, em especial aos meus orientadores em terras lusitanas: professores Giovanni Allegretti e Carlos Fortuna.

Em termos institucionais, o que possibilitou o período como investigador visitante foi a ponte realizada em conjunto com o Programa de Pós-Graduação em Geografia, que também forneceu auxílio. Além disso, agradeço às funcionárias e aos professores vinculados pela base fornecida e os conhecimentos compartilhados, essenciais para a formação de um mestre em Geografia. Orgulho-me de ter feito parte dessa história.

Este programa está inserido, naturalmente, na Universidade Federal de Santa Catarina. Nela, onde fiz bacharelado, licenciatura e agora finalizo meu mestrado, tive contato com pessoas incríveis e me tornei um indivíduo muito melhor em decorrência de uma vivência universitária grandemente acima de minhas expectativas. Apesar dos ataques à sua autonomia, a UFSC se mantém como uma universidade pública, gratuita e de qualidade (entre as 10 melhores da América Latina), que fornece aos seus estudantes muito mais do que formação acadêmica e profissional, mas também uma formação humana. À toda comunidade acadêmica, formada por professores, alunos e técnicos, meu muito obrigado.

Assim, transitando entre as escalas e as esferas de minha vida, finalizo agradecendo à Florianópolis. Entre idas e vindas, entre instabilidades e permanências, os oito anos que tive contato com essa cidade mudaram minha vida e fizeram valer a paixão que sinto por esse espaço. Repleta de intensas contradições, próprias de uma metrópole brasileira (alô REGIC 2018), em Floripa conheci lugares, histórias e principalmente pessoas incríveis. Para mim, agora, é hora de dar tchau. Os caminhos indicam que não me fixarei ali pelos próximos anos. Mas não é um adeus. É só um até logo.

RESUMO

Os orçamentos participativos, instrumento de gestão urbana com referenciais balizados em preceitos das democracias participativa e deliberativa com enfoque no debate popular acerca do orçamento público, surgiu no Brasil e teve, nos últimos 30 anos, massiva expansão global, ganhando especial destaque em Portugal, hoje um dos principais estudos de caso mundial. O objetivo desta pesquisa foi analisar essa disseminação interna no país e quais suas consequências territoriais e na gestão urbana do país. Para tal, articulou-se coleta de dados quantitativos e qualitativos em escala nacional, de forma a englobar todos os processos locais já realizadas (e ainda ocorrendo) em território lusitano, sendo que estes foram tabulados e espacializados se utilizando de ferramentas SIG. Aos dados foram somados o debate teórico e conceitual envolvendo as condições institucionais para participação de qualidade, com especial enfoque em uma abordagem territorial, utilizando-se do referencial da ciência geográfica, o que permitiu a composição do conceito de impacto territorial. A coleta empírica, em conjunto com as discussões realizadas na comparação com os achados da literatura científica especializada, resultou na identificação de que a maior parte dos OPs em curso (e também finalizados) em Portugal pouco servem como instrumentos de gestão urbana, relegados ao papel de “laboratório de participação”, interferindo minimamente nas relações de poder pré-estabelecidas nas cidades lusitanas. Com a exceção parcial da experiência de Cascais (em constante evolução e ainda com muitas potencialidades), os orçamentos participativos portugueses são instáveis institucionalmente, geram baixa mobilização popular e discutem valores orçamentários irrisórios, estando à margem das principais decisões políticas (apesar do intenso marketing, que tenta mostrar o contrário) e do binômio gestão-planejamento urbano do país lusitano.

Palavras-chave: Orçamento Participativo; Impacto territorial; Gestão urbana;

ABSTRACT

Participatory budgeting is a urban management instrument with theoretical references to participatory and deliberative democracies, focusing in popular debating over the public budget. It was created in Brazil and had, over the last 30 years, a massive global expansion, earning special spotlight in Portugal, transforming it in one of the main case of studies in the world. This research's objective was to analyze which is the effective function in urban management and which is the territorial impact of these local PB experiences that disseminated over the country. To achieve it, quantitative and qualitative data in national scale was collected, in a way to encompass all the local processes ever done (and still occurring) in Portuguese territory, tabulating and spatializing information with GIS tools. To the data was added the theoretical and conceptual debates about institutional conditions to participation quality, focusing in a territorial approach, using referential from the geographic science, what allowed the formation of the territorial impact conceptualization. The empirical research, together with discussions over the scientific literature findings, resulted in identifying that most part of current (and also the ended ones) local PBs in Portugal almost don't serve as urban management instruments and are seen just as "participation laboratories", with lack of interference in the established power relations in Portuguese urban space. With the exception of Cascais experience (in constant evolution and with a lot of possibilities), the Portuguese participatory budgets are institutionally instable, generate low popular mobilization and discuss whimsy budget amounts, being not central in the major political decisions about cities (although the intense urban marketing, that tries to show the inverse) and in the urban planning-management of the country's municipalities.

Keywords: Participatory budgeting; Territorial impact; Urban management;

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Esquema de representação da <i>classical democracy</i> ateniense	34
Figura 2 - Principais modelos variantes de democracia	37
Figura 3 - Limites do desenho institucional	64
Figura 4 - Cenário atual dos OPs pelo mundo.....	92
Figura 5 - Aplicação gráfica dos conceitos de fragilidade e volatilidade	174
Figura 6 - Valor investido por habitante em vinte OPs pelo mundo, em US\$.....	227

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número de OPs municipais em atividade por ano	120
Gráfico 2 - Número de OPs de freguesia em atividade por ano.....	120
Gráfico 3 - Número de OPs municipais criados por ano	122
Gráfico 4 - Número de OPs de freguesia criados por ano	122
Gráfico 5 - Número de OPJs em atividade em Portugal	166
Gráfico 6 - Número de OPJs criados por ano	167
Gráfico 7 - Quantidade de municípios por número de edições e status	180
Gráfico 8 - Quantidade de freguesias por número de edições e status	181
Gráfico 9 - Quantidade de OPJs por número de edições e status	181
Gráfico 10 - Número de OPs municipais descontinuados relativos ao ano anterior	186
Gráfico 11 - Números de edições consecutivas por quantidade de municípios	191
Gráfico 12 - Número de municípios por faixa de investimento	211
Gráfico 13 - Fatia do total do investimento dos OPs municipais por faixa.....	212
Gráfico 14 - Número de OPJs por faixa de investimento	213
Gráfico 15 - Número de freguesias por faixa de investimento	216
Gráfico 16 - Valor total investido em Portugal por tipo de OP em 2019	217
Gráfico 17 - Total de OPs consultivos e deliberativos em Portugal, por ano.....	257
Gráfico 18 - Número de municípios por faixas de votação nos OPs municipais	272
Gráfico 19 - Número de municípios por faixas de votação nos OPs municipais em comparação com eleições autárquicas	279
Gráfico 20 - Número de OPs por modelo de votação	287

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de OPs ocorrendo sem interrupção dentre o grupo de mais edições (2019)	192
Tabela 2 - Relação entre maiores OPs e saúde financeira (2019).....	206
Tabela 3 - Municípios com maior valor <i>per capita</i> no OP (2019)	224
Tabela 4 - Municípios com maior fatia dos investimentos dedicado ao OP (2019).	233

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Cenário dos OPs municipais em Portugal continental - 2019	111
Mapa 2 - Cenários dos OPs municipais nas Regiões Autónomas de Madeira e Açores - 2019.....	112
Mapa 3 - Cenário dos OPs de freguesias em Portugal Continental – 2019	113
Mapa 4 - Primeira onda de OPs municipais em Portugal Continental, 2002-2009	125
Mapa 5 - Segunda onda de OPs municipais em Portugal continental, 2006-2011 .	129
Mapa 6 - Segunda onda de OPs municipais nas Regiões Autónomas de Madeira e Açores, 2006-2011.....	130
Mapa 7 - Terceira onda de OPs municipais em Portugal continental, 2011-2014	135
Mapa 8 - Terceira onda de OPs municipais nas Regiões Autónomas de Madeira e Açores, 2011-2014.....	136
Mapa 9 - Quarta onda de OPs municipais em Portugal continental, 2015-2019	140
Mapa 10 - Quarta onda de OPs municipais na Regiões Autónomas de Madeira e Açores, 2015-2019.....	141
Mapa 11 - Ondas de disseminação dos OPs municipais em Portugal continental	147
Mapa 12 - Ondas de disseminação dos OPs nas Regiões Autónomas de Madeira e Açores	148
Mapa 13 - Número total de OPs em Portugal continental, por distrito - 2002-2019	151
Mapa 14 - Número total de OPs nas Regiões Autónomas de Madeira e Açores, 2002-2019.....	152
Mapa 15 - Proporção de municípios que tiveram OPs em Portugal continental, por distrito - 2019	155
Mapa 16 - Proporção de municípios que tiveram OPs nas Regiões Autónomas de Madeira e Açores - 2019.....	156
Mapa 17 - Número de OPs ocorrendo em Portugal continental, por distrito - 2019	158
Mapa 18 - Número de OPs ocorrendo nas Regiões Autónomas de Madeira e Açores - 2019	159
Mapa 19 - Proporção de OPs ocorrendo Portugal continental, por distrito - 2019 ..	162
Mapa 20 - Proporção de OPs ocorrendo nas Regiões Autónomas de Madeira e Açores - 2019.....	163
Mapa 21 - Cenário dos OPs jovens em Portugal continental - 2019.....	169

Mapa 22 - Cenário dos OPs jovens nas Regiões Autónomas de Madeira e Açores - 2019.....	170
Mapa 23 - Número total de edições realizadas de OPs em Portugal continental - 2019.....	177
Mapa 24 - Número total de edições realizadas de OPs nas Regiões Autónomas de Madeira e Açores - 2019.....	178
Mapa 25 - Histórico dos OPs municipais em Portugal continental, por modelo - 2019	195
Mapa 26 - Histórico dos OPs municipais nas Regiões Autónomas de Madeira e Açores, por modelo - 2019.....	196
Mapa 27 - Valor total disponível para os OPs municipais em Portugal continental na última edição - 2019.....	204
Mapa 28 - Valor total disponível para os OPs municipais nas Regiões Autónomas de Madeira e Açores na última edição	205
Mapa 29 - Valor <i>per capita</i> disponível para os OPs municipais em Portugal continental na última edição - 2019.....	221
Mapa 30 - Valor <i>per capita</i> disponível para os OPs municipais nas Regiões Autónomas de Madeira e Açores na última edição - 2019	222
Mapa 31 - Porcentagem dos investimentos disponível para os OPs municipais em Portugal continental na última edição - 2019.....	231
Mapa 32 - Porcentagem dos investimentos disponível para os OPs municipais nas Regiões Autónomas de Madeira e Açores na última edição - 2019.....	232
Mapa 33 - OPs municipais ocorrendo em Portugal continental, por modelo - 2019	259
Mapa 34 - OPs municipais ocorrendo nas Regiões Autónomas de Madeira e Açores, por modelo - 2019.....	260
Mapa 35 - OPs municipais suspensos em Portugal continental, por modelo - 2019	261
Mapa 36 - OPs municipais suspensos nas Regiões Autónomas de Madeira e Açores, por modelo - 2019.....	262
Mapa 37 - Cenário dos OPs municipais em Portugal continental, por modelo e status - 2019	263
Mapa 38 - Cenário dos OPs municipais nas Regiões Autónomas de Madeira e Açores, por modelo e status - 2019.....	264

Mapa 39 - Número de votos na última edição dos OPs municipais em Portugal Continental na última edição - 2019	269
Mapa 40 - Número de votos nos OPs municipais nas Regiões Autónomas de Madeira e Açores na última edição - 2019	270
Mapa 41 - Número de votos na última edição dos OPs municipais em Portugal continental (% eleições autárquicas) - 2019.....	276
Mapa 42 - Número de votos na última edição dos OPs municipais nas Regiões Autónomas de Madeira e Açores (% eleições autárquicas) - 2019.....	277
Mapa 43 - Modelos de tomada de decisão dos OPs municipais em Portugal continental - 2019	285
Mapa 44 - Modelos de tomada de decisão nos OPs municipais das Regiões Autónomas de Madeira e Açores - 2019	286

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARENA – Aliança Renovadora Nacional
BM – Banco Mundial
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDS-PP – Partido Popular
CDU – Coligação Democrática Unitária
CEB – Comunidade Eclesial de Base
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CMC – Câmara Municipal de Cascais
CML – Câmara Municipal de Lisboa
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos
COMFORÇA – Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo
COP – Conselho do Orçamento Participativo
CRP – Constituição da República Portuguesa
DD – Democracia deliberativa
DI – Desenho institucional
DP – Democracia participativa
DR – Democracia representativa
FMI – Fundo Monetário Internacional
FSM – Fórum Social Mundial
GOP – Grandes Opções do Plano
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INE – Instituto Nacional de Estatística
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OP – Orçamento Participativo
OPE – Orçamento Participativo das Escolas
OPJ – Orçamento Participativo Jovem
OPJP – Orçamento Participativo Jovem Portugal
OPP – Orçamento Participativo Portugal
PDP – Plano Diretor Participativo

PMBH – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

PORDATA – Base de Dados de Portugal Contemporâneo

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

PSOE – Partido Socialista Operário Espanhol

PT – Partido dos Trabalhadores

SIG – Sistemas de Informações Geográficas

UAMPA – União da Associação de Moradores de Porto Alegre

UE – União Europeia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	OBJETIVOS	25
1.1.1	Objetivo geral	25
1.1.2	Objetivos específicos	25
1.1.3	Metodologia	26
2	FUNDAMENTANDO A EXPERIMENTAÇÃO	32
2.1	A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	32
2.2	ALTERNATIVAS E COMPLEMENTOS: DEMOCRACIA DELIBERATIVA E PARTICIPATIVA	43
2.3	CONDIÇÕES PARA A PARTICIPAÇÃO DE QUALIDADE E O PAPEL DO TERRITÓRIO	53
3	DUAS GRAMÁTICAS DE UMA MESMA LÍNGUA: INTERPRETANDO A EXPANSÃO GLOBAL DOS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS E SUA CHEGADA EM PORTUGAL	75
3.1	AS EXPERIÊNCIAS DO OP.....	75
3.2	REPERCUSSÃO E DIFUSÃO INTERNACIONAL.....	89
3.3	O RETORNO DAS CARAVELAS?	98
3.4	ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS EM PORTUGAL: PROCESSO HISTÓRICO E ATUALIDADE	108
3.4.1	O atual cenário	108
3.4.2	As ondas de disseminação (e uma nova proposta)	123
3.4.3	A regionalização desigual dos OPs municipais	149
3.4.4	Uma marca nacional: os orçamentos participativos jovens	164
4	UM OLHAR TERRITORIAL E CRÍTICO SOBRE O OP EM PORTUGAL	173
4.1	PERMANÊNCIA E EFEMERIDADE	173
4.2	IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E TERRITORIAL DOS OPS	199
4.2.1	A dimensão dos valores absolutos	199

4.2.2	Diluindo os investimentos na população	219
4.2.3	O peso relativo dos OPs no investimento das autarquias	229
4.3	VOTAÇÃO É PARTICIPAÇÃO?	253
4.3.1	Princípios legais da participação em Portugal e o aparecimento dos OPs consultivos	253
4.3.2	OPs co-decisórios e os números da participação	267
4.3.3	Os modelos de tomada de decisão	282
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	301
	REFERÊNCIAS.....	310

1 INTRODUÇÃO

Crise. Esse termo, criticado por Santos e Mendes (2017) por ser utilizado de forma exagerada para diversos fenômenos e problemáticas por autores das ciências humanas, deve ser utilizado com cuidado. Como ressaltam os autores, talvez este tenha se tornado demasiadamente polissêmico e perdido parte de seu potencial explicativo acerca das dinâmicas sociais em suas mais diversas escalas, mas isto não significa que tal conceito não contemple mais seu núcleo interno e, por consequência, não deva mais ser utilizado. Pelo contrário: o atual cenário que compõe a situação das democracias representativas de matriz liberal tanto nos países centrais quanto semiperiféricos e periféricos (SANTOS, 2018) não pode ser caracterizado de outra forma que não pela palavra “crise”.

Isso porque este modelo jurídico-político que a décadas ou séculos fundamenta a maior parte dos Estados-nacionais do ocidente e que se espalhou para outras partes do globo, começou a evidenciar de forma mais abundante suas fragilidades procedimentais e éticas, o que vem sendo progressivamente relatado e discutido pela ciência nos últimos cinquenta anos. Esta estrutura politicamente liberal, que começou a se consolidar no século XIX a partir dos Estados Unidos e alguns países europeus, fundamentada em filósofos e membros da elite originários destas mesmas nações, se difundiu globalmente pela relativa facilidade de seus procedimentos, pela doutrina burocrática dos cada vez mais robustos Estados nacionais e por sua ética universalista, apoiada por elites nacionais. Tornou-se uma fórmula, muitas vezes sobreposta às realidades locais. Virou, portanto, hegemônica (SANTOS, 2003a).

Logo, a democracia representativa liberal pode ser resumida, conforme Held (2006) e Feijó (2017), num sistema em que indivíduos, por sua conta ou de organizações legítimas, representam a coletividade nas matérias políticas e legislativas em suas diversas escalas, compondo um quadro de políticos profissionais que deve prestar um serviço à população e deliberar acerca de seus mais diversos interesses. Estes representantes são eleitos pelo voto, de preferência em sufrágio universal. No entanto, dadas as problemáticas já identificadas desde o seu surgimento, a percepção social e científica da democracia representativa tornou-se mais crítica especialmente a partir dos anos 1970, ao mesmo tempo em que

crises econômicas e ditaduras militares davam a tona global. Neste contexto, uma nova doutrina surgia: o neoliberalismo.

E, como mostram Sader (2003) e Santos (2018), este modelo hegemônico de pensamento se aproveitava do inchaço do Estado capitalista e da sua lógica de facilitador do lucro para se embrenhar nas democracias e tornar as relações ainda mais complexas. A estrutura política e os atores envolvidos em tal dinâmica se inseriram no discurso, causando novas tensões e conflitos, que conseqüentemente se refletiam no espaço, evidenciando as relações de poder e os interesses latentes no território, especialmente em áreas urbanas (SANTOS JÚNIOR, 2015). Ao mesmo tempo que as cidades (e o campo, na relação dialética que os compõe) neoliberais ganhavam novos significados e articulações, consolidando-se ainda mais como o centro da máquina capitalista (HARVEY, 2011), o mesmo ocorria com a esfera política envolvido, manifestado na democracia.

O resultado foi que problemas vinculados ao formato representativo, antes visualizados em diferentes escalas e com variadas intensidades, se tornaram evidentes em contextos sócio-espaciais por todo o globo, especialmente em sua porção Sul, com as respectivas particularidades. Representantes que colocavam seus interesses à frente dos da coletividade; falta de representatividade de grupos específicos na câmaras e parlamentos; falta de *accountability* dos atos do poder público; redes de corrupção e clientelismo intensamente articuladas; o uso da máquina estatal de forma a perseguir e reprimir opositores, interna e externamente; e a falta de inserção da população no campo político, desidratados de sua vida cívica, sem poder tomar decisões sobre o lugar onde vivem, aspecto manifestado de forma ainda mais intensa nas cidades (SOUZA, 2006; SANTOS, 2018). Temos, portanto, um cenário de crise.

Em resposta, surgiram novas propostas acerca de formas mais democráticas, justas ou eficazes de lidar com a política, dentre pesquisadores e ativistas em diversas partes do mundo. Dois campos se consolidaram na ciência política e modificaram as interpretações acerca dos regimes democráticos existentes e que viriam a surgir posteriormente. Tratam-se das democracias deliberativa e participativa.

Algumas vezes confundidas como sinônimos, compõem campos teóricos diferentes, ainda que com suas similitudes e convergências. Como apresentado por

Held (2006) e Silva (2004) e aqui resumido, os participacionistas surgiram nos anos 1960 e 70 do século XX, pouco depois acompanhados pelos deliberacionistas, que se consolidaram nos anos 1980 como a corrente de estudo central dentre os cientistas da democracia. A primeira tem em seu cerne discussões e estudos sobre a validade, necessidade e ética acerca da abertura do Estado para a participação popular em escala massiva, para que os próprios cidadãos possam tomar decisões sobre os espaços em que vivem e os recursos que possuem, de forma coletiva. Tratava, majoritariamente, da capacidade de *quantificar* a democracia para as pessoas. Já a segunda, com princípios fundamentados especialmente no filósofo Jürgen Habermas, detinha mais foco em critérios dos procedimentos da democracia, de forma a como melhorar suas instâncias e sua eficácia, assim como propor novas estruturas, desenhos e canais para a deliberação pública, com enfoque na *qualidade* da democracia.

Não existe, no entanto, uma dicotomia entre as duas. Tanto no campo científico como da prática política, os próprios pesquisadores na contemporaneidade percebem que o cenário em que os resultados analíticos e empíricos ganham maior qualidade é quando estas duas linhas democráticas são trabalhadas de forma conjunta, e não como opostas. E, como reforçado por Lüchmann (2003; 2014), não cabe a estes modelos substituírem a democracia representativa, mas sim, melhorá-la. O modelo liberal e suas derivações apresentam diversas possibilidades, com limites que devem ser superados por estratégias que envolvem a introdução de preceitos e práticas deliberativas e participativas, com a inclusão mais intensa dos cidadãos.

Além das discussões teóricas, isso se fez perceber de forma mais clara com os experimentalismos participativos. As problemáticas envolvendo o modelo hegemônico representativo iniciou uma onda global composta por diferentes agentes políticos (indivíduos, associações, grupos organizados, sociedade civil desorganizada, etc.) que buscaram e causaram a abertura de diversos canais participativos diferentes em escalas que variam da internacional até o microlocal. Em vários países pelo mundo, dos centrais aos periféricos, surgiram uma grande diversidade de inovações democráticas, termo composto por Smith (2005; 2009), que colocaram em prática preceitos das democracias participativa e deliberativa, ao

passo que introduziram novas possibilidades para a governança e o estudo dessa, num processo de retroalimentação.

Nos países originários da “terceira onda de democratização” (SANTOS, 2018), como os da América Latina, vários recém-saídos de ditaduras no século XX, as instituições menos consolidadas e mais fracas em comparação com os Estados-nacionais centrais surgiam como contextos duais: ao mesmo tempo em que eram frágeis e com menos garantias a sua população, se tornaram também mais abertas à experimentação e criação de novos canais de legitimação política, como instâncias participativas (AVRITZER, 2003). O Brasil não estava fora nesta dinâmica, já que a doutrina de centralização e opressão dos 21 anos de ditadura civil-militar no país acabaram por reprimir diversas demandas da sociedade civil, dentre elas a reforma urbana (SOUZA, 2010), que apareceram de forma mais intensa (já que algumas experiências eram tentadas na escala local durante o governo militar) na redemocratização, e foram beneficiadas pelas instáveis instituições democráticas e o surgimento de novas forças políticas com projetos inovadores e propostas para a participação. Especificamente nas cidades, exemplos são os esforços para regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (SOUZA, *idem*), os conselhos de políticas públicas (AVRITZER, 2017; AZEVEDO, 2018; MAYKA, 2019) e, por fim, os orçamentos participativos, enfoque desta pesquisa.

Apesar de algumas experiências similares anteriores, o orçamento participativo (OP) veio a consolidar o seu desenho institucional e se tornar referência internacional dentre as inovações democráticas a partir da experiência de Porto Alegre, iniciada em 1989 e em voga até hoje, com somente um período de suspensão em 2017 (NUÑEZ, 2018). Inserida no mesmo contexto nacional supracitado, a capital gaúcha tinha suas próprias particularidades, que se tornaram evidentes especialmente em torno das demandas da sociedade civil por maior democratização dos gastos públicos, advindos de uma tradição associativa já consolidada, em conjunto com a ascensão ao poder do Partido dos Trabalhadores, que via na gestão democrático-popular um dos seus motes de governança (LÜCHMANN, 2002).

Como explicitado por Marquetti (2008), o orçamento municipal sempre foi visto como um detalhe intocável da administração pública, sendo este de imensa importância para a materialização de políticas públicas e também de poderes e

interesses em torno do espaço da cidade. Quando foi permitido aos cidadãos debater o direcionamento destes recursos de forma aberta e horizontal com técnicos e políticos vinculados à estrutura do poder local, o resultado foi uma mudança positiva na relação entre Estado e sociedade civil, menos hierárquica, aproximando-se de uma partilha de poder (SOUZA, 2010). As possibilidades abertas por este canal participativo puderam ser interpretadas como, de um lado, por sua capacidade de intensificação da vida cívica e radicalização da democracia, e por outro, pelo aumento da transparência e racionalização dos gastos públicos, algo que em conjunto poderia transformar esta ferramenta em um instrumento poderoso para a gestão urbana de qualidade.

O sucesso e eficácia de tal processo participativo acabou influenciando outras cidades do Brasil a implementá-lo, gerando uma rápida disseminação, e logo depois outros exemplos surgiram em cidades de países da América do Sul, como Uruguai e Argentina (SINTOMER *et al.*, 2012). Com um prêmio recebido pela ONU em 1996 e a ocorrência do Fórum Social Mundial na cidade em 2001, a inspiração do Orçamento Participativo de Porto Alegre começou a se espalhar pelo mundo, primeiro com o incentivo advindo de políticos e pesquisadores entusiastas do instrumento, posteriormente com a adoção deste como recomendação de “boa prática” para administrações públicas locais por parte do Banco Mundial, algo que foi progressivamente alterando seu significado (PORTO DE OLIVEIRA, 2016).

A expansão global foi tamanha que, aproximadamente 30 anos após seu início, existem quase 12 mil instrumentos de poder local, regional ou nacional no mundo que debatem, de alguma forma, o orçamento público (DIAS, ENRÍQUEZ & JÚLIO, 2019). Porém, como havia sido identificado por Sintomer *et al.* (2012) enquanto essa expansão não tinha atingido nem 1.500 casos, tal proliferação já englobava instrumentos que muito diferiam do original, incluindo variações nos desenhos institucionais acerca de prazos, quem decidia, a estrutura hierárquica, o uso de *e-democracy*, a disponibilização de recursos, a participação ou não de organizações e, até em algumas situações, sendo sequer deliberativos acerca dos valores. Desta forma, baseando-se na literatura especializada, optou-se por uma ampla, mas direcionada caracterização, sendo esta a de que o OP é *um método participativo de produzir políticas públicas de curto/médio prazo, envolvendo a*

discussão do orçamento público com a população – normalmente na escala municipal – e o uso de democracia direta em alguma de suas fases.

É neste contexto de expansão global da prática e os novos modelos que surgiram para discutir o orçamento público que se insere a Europa. Caracterizada pela diferença de objetivos em comparação aos OPs da América Latina, especialmente ao fato de que na maior parte de seus países não havia enfoque no aspecto de inversão de prioridades dos gastos públicos e aplicação de justiça redistributiva, mas sim a busca por aumento da transparência e confiança na máquina pública em decorrência dos problemas já discutidos da “política tradicional” (SINTOMER *et al.*, 2012; LÜCHMANN, FALANGA & NICOLETTI, 2018).

Segundo o levantamento organizado por Dias, Enríquez & Júlio (2019), com um crescimento exponencial desde o início dos anos 2000, 20 anos depois é o continente europeu o com o maior número de experiências ocorrendo no mundo, tendo como principais referências Polônia, França, Itália, Espanha e Portugal. Tratando especificamente deste último, o país lusitano é hoje o que apresenta a maior densidade de OPs em todo o mundo (dentre os que não impõem sua obrigatoriedade para os municípios), posto que anteriormente era do Brasil, que se encontra num contexto de fragilidade em termos de medidas participativas, tanto nacional quanto localmente.

Em decorrência deste cenário e de sua importância internacional, os orçamentos participativos locais em Portugal foram escolhidos como o presente objeto de pesquisa. Considerado um “laboratório” para estudos sobre processos participativos (DIAS, 2018), o seu processo de difusão e implementação interna passou por 3 fases: a) a primeira, durante os anos 2000, em que os OPs eram fortemente partidarizados, territorialmente vinculados ao sul do país e também à grande Lisboa, e de caráter consultivo; b) após 2008, com a implementação do OP da capital, em que os modelos deliberativos¹ começaram a se tornar a norma; c) uma expansão exponencial a partir do triênio 2014-2016, seguindo o padrão co-decisório, influenciado pelas redes de municípios e difusão por parte de associações profissionais vinculadas a canais participativos (LÜCHMANN, FALANGA &

¹ Como veremos adiante, o termo “deliberativo” carrega muito mais significado nos processos participativos do que somente a posição dos cidadãos na tomada de decisão em um OP, mas este se consagrou na literatura acadêmica e entre câmaras municipais de Portugal. Portanto, tal nomenclatura será utilizada no decorrer do trabalho, ainda que o adjetivo “co-decisório” seja o mais adequado.

NICOLETTI, 2018). Consequentemente, dentre freguesias, municípios e até OPs de caráter nacional (geral, jovem e a recente lei das escolas), já foram mais de 180 experiências desde a primeira, em 2002.

Porém, ao mesmo tempo que este progressivo movimento espacial de expansão dos orçamentos participativos em Portugal suscita pensamentos otimistas, evidenciado na fala de Santos (2018), também levanta uma série de questões. Estes canais participativos estão recebendo a devida atenção das lideranças políticas locais, ou se tratam de estratégia vinculada ao ciclo da democracia representativa? As metodologias são aplicadas adequadamente? Os desenhos institucionais dão poder de decisão aos cidadãos? Há participação? Se sim, esta é de qualidade? Os valores trabalhados são suficientes? As decisões tomadas no OP são aplicadas e/ou realizadas em tempo adequado? São vistos como ferramenta de gestão urbana? Os OPs portugueses estão, na prática, causando impacto territorial significativo?

A academia discutiu essas questões, tecendo algumas conclusões tanto em relação a estudos de caso como também numa abordagem mais nacional, sendo que esta segunda vertente o enfoque desta pesquisa. No que diz respeito ao primeiro caso, a literatura tem focado especialmente nos processos de maior sucesso e importância (algo similar ao que ocorreu no Brasil, como por exemplo Porto Alegre e Belo Horizonte), sendo eles majoritariamente Palmela (GRANADO, 2004; FERREIRA, 2013; SANTOS, BATEL & GONÇALVES, 2018; dentre outros) Lisboa (ALLEGRETTI, DIAS & ANTUNES, 2016; LÜCHMANN, FALANGA & NICOLETTI, 2018; dentre outros), Cascais (GURGEL, 2013; ALLEGRETTI, DIAS & ANTUNES, 2016; BARBOSA, 2017; dentre outros) e recentemente Águeda (VILLARS, 2017).

A primeira cidade citada é resultado da influência desta na geração fundadora dos OPs portugueses, baseada em assembleias consultivas; depois, a experiência da capital lusitana teve impacto no resto do país em termos de desenho institucional, os conflitos gerados pelo OP local e suas dimensões e até instabilidades; o terceiro, por seu desenho institucional que combina *e-democracy* com reuniões presenciais descentralizadas e é considerado o OP de maior êxito no país em termos de participação, recentemente integrado num sistema conjunto de canais democráticos; e o último, pelo incentivo continuado à participação da

população jovem, o modelo de votação diferenciado e a aplicação eficaz das decisões locais, que renderam prêmios internacionais de gestão à experiência.

Porém, considera-se que tais estudos de caso são insuficientes² e focam, como citado anteriormente, no que acadêmicos da área de estudos de processos participativos veem como as de maior êxito ou relevância. Percebe-se, portanto, que ainda existe um vasto de campo a ser explorado dentre as experiências locais no contexto português, algo do qual esta pesquisa buscou contribuir.

Tratando-se da escala nacional, é possível resumir os achados da literatura da seguinte forma: Portugal segue a norma europeia de implementar os OPs no sentido de introduzi-los como escolas de cidadania, aumentar a eficácia das gestões locais e também gerar confiança da população com administração pública, que vinha diminuindo em decorrência da crise da democracia representativa, que também reverbera na realidade lusitana³ (DIAS, 2013; DIAS *et al*, 2018; FALANGA, 2018d).

Houve uma importante expansão desta prática participativa pelo país, em cidades de todas as dimensões do espectro da urbanização portuguesa, com significativas inovações, como o salto de escalas, os OPs setoriais e também a tentativa de inserção dos jovens em políticas participativas. Percebe-se que há destaque para a vontade política desta difusão (claramente *top-down*, vale ressaltar), assim como o papel de instituições profissionais e acadêmicas, incentivando principalmente desenhos institucionais de caráter co-decisório, a partir da segunda onda, aspecto que se reforçou tanto na terceira quanto na, aqui incluída, quarta geração de OPs. Porém, uma série de problemas ainda são identificados, como: baixa participação e integração da sociedade civil, demasiado destaque para desenhos exclusivamente *online*, valores trabalhados de pouco impacto material, pouca coerência de qual o espaço das políticas participativas na estrutura estatal, reduzida gestão de conhecimento, pouca capilaridade territorial destes processos, falta de incentivo à inversão de prioridades, dentre outras (ALLEGRETTI & HARTZKARP, 2017; ALLEGRETTI, DIAS & ANTUNES, 2016; GUERRA, 2010; ALVES &

² Outras cidades costumam aparecer em pesquisas sobre experiências locais de OPs portuguesas, como Torres Vedras (SANTOS, BATEL & GONÇALVES, 2018), Braga (XAVIER JÚNIOR, 2015) e São Brás de Alportel (DIAS, 2008a; MATOS & NEVES, 2008). São resultado, especialmente, das novidades ou alterações nos desenhos destes processos.

³ Na mesma publicação, Bernardo (2015) e Meirinho (2015) reforçam tal problema apresentando dados estatísticos.

ALLEGRETTI, 2012; ALLEGRETTI & DIAS, 2015; LÜCHMANN, FALANGA & NICOLETTI, 2018; FALANGA & FERRÃO, 2016; HOLZ, 2015; PEREIRA, 2019).

Consequentemente, entende-se que existe fértil campo para estudar quais as condições institucionais que impulsionaram a expansão dos orçamentos participativos em Portugal, qual a qualidade destas experiências locais resultantes em termos de aprofundamento democrático, se baseando em Smith (2009) e, principalmente, qual o impacto territorial desta ferramenta de gestão urbana. Para alcançar este objetivo, foi realizada pesquisa a partir de levantamento estatístico e espacial de todas as experiências locais de OP em Portugal⁴, baseando-se em variáveis quantitativas e qualitativas ligadas às questões institucionais, de forma a identificar, sob o referencial teórico apresentado no decorrer do primeiro capítulo, a qualidade destes processos participativos.

Dado este panorama, qual é a contribuição possível da Geografia neste campo de pesquisa? Como argumentado por Souza⁵ (2000b; 2006; 2010), Azevedo (2018) e Pereira (2019), a ciência geográfica deve ter importante papel nas pesquisas sobre a democracia, aproveitando-se de seu robusto corpo científico de forma a estudar estes processos participativos de gestão/planejamento urbano como sendo produtores e também produtos do espaço. As relações de poder políticas se refletem espacialmente, tendo impactos simbólicos e materiais no território. Somando as observações dos autores acima com as contribuições de Frey (2000) e Massey (2008), pode-se resumir a relevância desta investigação em que o *orçamento participativo é uma ferramenta de política urbana, a esfera política é repleta de conflitos e reflexos espaciais, e conflitos espaciais se manifestam por via do território.*

Vale, portanto, entender até que ponto a difusão dos OPs portugueses realmente representa uma democratização da democracia (SANTOS, 2003a) com efetiva capacidade de alteração do espaço e não só mais um fator nas disputas estratégico-políticas vinculadas à lógica da democracia liberal-representativa (ROMÃO, 2010), visto que o orçamento participativo é um “campo de convergência

⁴ SILVA (2017) fez, à época, levantamento similar. No entanto, seu trabalho, produzido na área de economia, tem enfoque e variáveis diferentes da realizada nesta pesquisa.

⁵ Este autor, em outro trabalho, fez crítica à atuação dos pesquisadores da linha de estudos urbanos acerca desta temática, afirmando que “o assunto dos orçamentos participativos foi, até recentemente, solenemente ignorado, teórica e, mesmo, via de regra, empiricamente, pelos intelectuais ligados à construção do ideário da reforma urbana.” (SOUZA, 2004, p. 38).

do intenso fluxo de poder que perpassa todos os atores inseridos no campo sócio-político de um município” (MEZADRI, 2014, p.4). A abordagem de Cabannes (2015) e Cabannes & Liepetz (2015; 2017), que trata da materialização dos investimentos dos orçamentos participativos, serviu como trabalho significativo de comparação com esta pesquisa, ainda que com as devidas adaptações em termos de escala, metodologia e referencial teórico.

Estas advêm do arcabouço da Geografia e de suas categorias fundamentais, dado o especial destaque para o conceito de território, compreendido como o mais relevante para interpretação dos fenômenos aqui analisados. Resume-se este, a partir do fornecido por Raffestin (1993), Sack (2011) e Souza (2013), como as relações de poder materializadas no espaço geográfico, se manifestando com resultados objetivos e subjetivos, materiais e simbólicos, perenes e intermitentes. Isso, aliado à discussão anterior sobre processos participativos, têm-se que a noção de “impacto territorial” é aqui definida 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.*

Posta a problemática, foi necessário construir a pergunta de pesquisa de forma a constituir os objetivos e posteriormente elaborar a metodologia para atingi-los. Para subsidiar tal etapa, foram utilizados dois importantes trabalhos no campo da construção das pesquisas científicas: *A Arte da Pesquisa* (BOOTH, COLOMB & WILLIAMS, 2005) e *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (QUIVY & VAN CAMPENHOUDT, 2017).

O primeiro, em seus capítulos iniciais e posteriormente no capítulo 3, após abordar diversos aspectos essenciais do início da investigação, enfoca na construção da pergunta de pesquisa em si⁶. Utilizando-se dessa metodologia, o resultado obtido para o trabalho realizado em questão foi: “Estou estudando o *Orçamento Participativo no contexto português* porque quero descobrir como esta

⁶ 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, grifos no original)

inovação democrática tem se comportado em relação a suas condições institucionais para entender o seu processo de disseminação e territorialização entre os municípios.”

Porém, o necessário neste momento da introdução é a apresentação do que foi efetivamente a pergunta de pesquisa que motivou o trabalho, sendo esta orientada pela sugestão de Quivy e Van Campenhoudt (2017)⁷. Baseando-se na metodologia proposta pelos autores e no breve “manual” para a constituição da pergunta de pesquisa, originou-se o seguinte resultado: *“Como se deu e quais as consequências territoriais da expansão dos Orçamentos Participativos em Portugal?”*. Posta a pergunta que norteia este trabalho, é possível demonstrar seus objetivos.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo geral

Analisar criticamente a disseminação e territorialização dos orçamentos participativos em Portugal a partir das métricas estabelecidas.

1.1.2 Objetivos específicos

- a) Caracterizar o processo histórico e a espacialização dos OPs de nível local em Portugal, levantando dados estatísticos relevantes;
- b) Analisar e espacializar as diferentes ondas de disseminação dos orçamentos participativos municipais do país;
- c) Identificar como o conjunto de condições institucionais estabelecidas no referencial teórico influenciaram a expansão dos OPs em Portugal;

⁷ Para sua formulação, orientou-se pela explicação dada pelos autores, que resume quais são 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 E VAN CAMPENHOUDT, 2017, p. 44, grifos do autor)*

d) Analisar a influência dos diferentes desenhos institucionais na qualidade dos processos participativos e seu potencial de impacto no território;

1.1.3 Metodologia

Durante a apresentação da problemática argumentou-se a necessidade da construção de uma pesquisa que conseguisse congregiar variadas escalas para compreender as condições institucionais que permitiram a expansão dos OPs em Portugal, quais suas consequências e seu resultado em termos de impacto territorial. Para tal, articulou-se uma compreensão ampla, baseada em dados que articulem a totalidade dos orçamentos participativos locais em Portugal em conjunto com análises qualitativas a partir das informações coletadas, evidenciando as mais relevantes experiências do país. O que ocorre, portanto, é um estudo de caso na escala macro (nacional), baseado em dados quali-quantitativos de origem primária, trabalhado em conjunto com dados qualitativos primários e revisão bibliográfica secundária, tanto tratando do país em visão ampla quanto de estudos de caso municipais, quando relevante para a discussão. Porém, antes de detalhar os caminhos da pesquisa, é necessário entender o que são estudos de caso e os tipos de dado aqui trabalhados.

Em termos acadêmicos, Smith (2006) resume o estudo de caso como uma estratégia metodológica em que se buscam análises mais aprofundadas e ricas de um caso ou um pequeno conjunto de casos. Compreende-se, portanto, que a abordagem proposta nesta pesquisa se enquadra nesta concepção de “estudo de caso”. A autora coloca que tanto métodos quantitativos quanto qualitativos podem ser utilizados neste tipo de pesquisa, o que viabiliza sua aplicação para as escalas trabalhadas.

Outro suporte a este tipo de estudo está em sua potencialidade de obtenção de observações específicas que podem confirmar ou contestar hipóteses pré-estabelecidas, numa estratégia hipotético dedutiva, que Smith (*idem*) afirma fundamentar estudos com vastas bases de dados, como a que englobou as experiências locais de Portugal em sua totalidade. Além disso, a autora coloca que “muitos pesquisadores nesta linha usam o método comparativo, em que há uma avaliação próxima de dois ou três casos escolhidos que permitem isolar as causas e

consequências dos fatores e dinâmicas destes casos particulares”⁸ (SMITH, 2006, p. 56), o que fundamenta a comparação do país lusitano com outras análises nacionais, assim como discussões acerca de experiências locais específicas que o compõe.

Os dados utilizados para avaliação e discussão de resultados partiu de um princípio do uso combinado entre ambos os métodos, em que dados quantitativos e qualitativos acerca das experiências locais foram catalogados de forma a consolidar uma base, posteriormente analisada sob viés qualitativo. Conforme dito por Burchell (2006), dados quantitativos são os que podem ser medidos numericamente, alguns dos quais balizaram as análises realizadas tanto na escala nacional quanto nos estudos de caso mais aprofundados. Segundo o autor, correntes dentre as das ciências humanas trataram de demonstrar como a exclusividade da quantificação para tratar de fenômenos sociais é insuficiente para a interpretação da realidade sob um viés científico, distorcendo ou simplificando demasiadamente as análises. Consequentemente, uma abordagem mais pragmática de identificar qual das metodologias (quantitativa ou qualitativa) é a mais adequada para responder sua pergunta de pesquisa vem sendo aplicada pelos pesquisadores, permitindo também a combinação de ambas (BURCHELL, 2006), ideia adotada nesta pesquisa.

O trabalho de Quivy & Van Campenhoudt (2017) traz importantes reflexões acerca da articulação entre estas duas metodologias. Segundo os autores, a análise estatística de dados quantitativos e qualitativos pode ser elaborada desde por via de complexos processos de correlação de variáveis até a simples tabulação, identificação e apresentação destas, devendo estar de acordo com os objetivos do trabalho. O uso de dados quantitativos para esta pesquisa é pertinente por sua capacidade explicativa da correlação entre fenômenos que podem ser expressos numericamente, como alguns vinculados ao orçamento participativo.

No entanto, os mesmos também colocam as limitações desta abordagem, e que fundamentam a coalisão com análises qualitativas, ao identificarem que “nem todos os factos que interessam o sociólogo são quantitativamente mensuráveis” (p. 225) e que

⁸ Original em inglês. Tradução do autor.

(...) é preciso não se deixar iludir pelos dados numéricos, que, como todos os outros, não são factos reais, mas sim “factos construídos”, isto é, abstrações que supostamente representaram fatos reais. Se estes dados permitem, pois, ter uma ideia mais ou menos correcta da realidade, em contrapartida, apenas têm valor e sentido se se souber como e por que foram construídos.

(QUIVY & VAN CAMPENHOUDT, 2017, p. 205)

De acordo com autores citados e a discussão realizada anteriormente (SMITH, 2006; QUIVY & VAN CAMPENHOUDT, 2017) o método qualitativo trata de realizar análises mais aprofundadas, não se pautando exclusivamente pela análise numérica. Para atingir seus objetivos, pesquisadores de viés qualitativos utilizam-se de diversas ferramentas, como aplicação de questionários, entrevistas (dos mais variados tipos), a observação direta, análise de documentos oficiais, revisão bibliográfica, dentre outros. Como colocam os autores, a consolidação de uma tipologia muitas vezes fundamenta a pesquisa qualitativa, partindo de um modelo de análise ou das informações recolhidas pela pesquisa corrente.

Tendo noção no que se baseiam a ideia de estudo de caso e da pesquisa quali-quantitativa na escala nacional, é possível tratar dos dados trabalhados. Baseando-se principalmente nas indicações de Quivy e Van Campenhoudt (2017) para formulação de variáveis, no caminho metodológico estabelecido por Souza (2006) que propõe indicadores qualitativos⁹ para avaliação de processos participativos, e também em dados estatísticos quantitativos utilizados em trabalhos de escala macro, como o de Silva (2017), chegou-se a 12 métricas, sendo elas:

1. População do município;
2. Votantes da última edição;
3. Comparação desses votos com as eleições autárquicas de 2017;
4. Modelo utilizado para votação;

⁹ “Operacionalmente, pode-se aferir ou “mensurar” (em uma escala ordinal) a consistência de experiências participativas mediante o desempenho que se obtenha a propósito de certo parâmetros (...) conceitualmente, pode-se entender a consistência de uma experiência participativa como o seu nível de *ambição* e *coerência*. (...) De um ângulo operacional, a tarefa é a de identificar e examinar parâmetros que desempenhem o papel de *indicadores de consistência*. (...) Indicadores podem ser quantitativos e qualitativos, e podem pertencer a duas grandes famílias, à dos *indicadores de situação* (...) ou à dos *indicadores de performance*, que servem, em primeiro lugar, para avaliar e monitorar políticas públicas e apoiar processos decisórios. Os indicadores que presentemente interessam pertencem à família dos indicadores de *performance*, que são, normalmente, de tipo qualitativo.” (SOUZA, 2006, p, 427-428)

5. Tipo de desenho institucional;
6. Alterações no desenho institucional;
7. *Status* do OP no município;
8. Valor total disponível para a última edição do OP;
9. Porcentagem do investimento municipal dedicado ao OP;
10. Valor total disponível *per capita*;
11. Edições do OP (por ano);
12. Número total de edições realizadas;¹⁰

É a partir de uma análise combinada entre estes dados qualitativos e quantitativos em conjunto com revisão da bibliografia especializada que foi possível tratar da expansão e regionalização dos orçamentos participativos no contexto português, além de discutir se estes estão sendo instrumentos de gestão urbana e qual sua capacidade de alteração do território.

A prática de investigação que envolveu a coleta em si foi balizada em pesquisa de caráter primário, de forma a compor a base de dados. No que diz respeito aos índices acerca da população portuguesa, como demografia e a eleições locais, os principais portais foram o Instituto Nacional de Estatística (INE, 2011) e Base de Dados de Portugal Contemporâneo, ou simplesmente PORDATA (2018), que também serviram de fonte para outras comparações e parâmetros envolvendo aspectos da sociedade e espaço lusitano. Tratando especificamente dos orçamentos participativos, a principal referência foi o observatório da organização Portugal Participa¹¹, composta pela Rede de Autarquias Participativas do país, concedendo alta credibilidade aos dados.

De forma a conferir informações incompletas na plataforma citada ou preencher a própria base, incluindo o que envolve a obtenção de dados sobre os documentos financeiros, com especial destaque para o orçamento global e as grandes opções do plano de investimentos, foi utilizado o contato direto com

¹⁰ Estes dados foram coletados para aproximadamente 250 experiências locais dentre OPs municipais, de freguesia, ou jovens/escolares, tanto os em atividade quanto suspensos. Os dados foram atualizados, majoritariamente, para o ano de 2019.

¹¹ Disponível em <<http://portugalparticipa.pt/Monitoring>>. Último acesso em 28/08/2020.

câmaras municipais e juntas de freguesia, por e-mail, telefonema ou via presencial¹². Demais informações de pormenor foram coletadas em portais institucionais *online* das próprias autarquias ou de seus canais participativos com, em alguns casos, sendo necessário reforço de coleta secundária, a partir de noticiário envolvendo as experiências ou pesquisas científicas anteriormente realizadas. Esse processo de coleta, realizada individualmente para cada um dos processos ocorrendo nas unidades territoriais listadas, levou à composição de três tabelas de universo para o estudo de caso: uma para as experiências municipais; outra para as freguesias; e uma terceira com as especificamente de caráter jovem, em ambos os níveis da administração pública. Tal organização dos dados em três grandes tabelas serviu como referência à sua apresentação no decorrer do texto para cada um dos temas discutidos, contendo as informações já tratadas.

A tabulação das métricas apresentadas foi atrelada à um ente espacial, sendo neste caso as freguesias e municípios, o que fez possível a sua espacialização, a partir do fornecimento de *shapefile* pelo Direção-Geral do Território (2015), permitindo a conversão dos dados quantitativos em informações vetoriais trabalhadas em Sistema de Informações Geográficas, por via do *software* livre QGIS versão 2.18.19, onde foram confeccionados todos os mapas produzidos e que, em conjunto do *software* Google Earth Pro versão 7.3.2, foram a base das análises espaciais aqui realizadas.

Ao todo, os produtos cartográficos somam um total de 44, apresentando os dados majoritariamente para o nível municipal (mas também para distritos e freguesias, quando necessário) tanto para Portugal continental quanto para os governos autônomos dos arquipélagos dos Açores e da Madeira. Os temas abordados e os dados apresentados estiveram diretamente de acordo com as métricas levantadas e com a estrutura da pesquisa, envolvendo status dos OPs, sua disseminação e territorialização, os modelos empregados, os valores de investimento, os índices e formas da participação, entre outros. A escolha por esquemas coropléticos com atributo em área tiveram, por princípio, o objetivo de evidenciar os OPs como fenômenos que compõem a totalidade dos municípios e

¹² Algo possível em decorrência de intercâmbio acadêmico realizado na Universidade de Coimbra entre março e junho de 2019, com auxílio financeiro em forma de bolsa de pesquisa de mestrado concedida pela CAPES e também pelo ressarcimento parcial de gastos por parte do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFSC.

que apresentam diferenças latente pelo país, marcados pelas gradações de matiz, destacando também os casos extremos para cada uma das informações.

Finalizando, a coleta de dados primários descrita anteriormente somou-se à análise de documentos oficiais e revisão bibliográfica estabelecida, de forma a buscar uma aproximação das experiências coletadas na leitura nacional em conjunto da tipologia das condições institucionais e os critérios a serem aprofundados no próximo capítulo. A discussão dos casos municipais a partir do debate na escala nacional permitiu aplicar empiricamente as categorias teóricas levantadas e, ao final, cumprir os objetivos e responder à pergunta de pesquisa.

2 FUNDAMENTANDO A EXPERIMENTAÇÃO

2.1 A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Não há como compreender do que se trata a crise tratada no título acima e qual o papel das inovações e métodos de radicalização democrática sem antes compreender o que é, *per se*, a democracia representativa, resultado direto da consolidação dos Estados de matriz liberal enquanto norteadores do pensamento hegemônico (SANTOS, 2003a; 2018; OFFE, 2015).

O que hoje se entende como democracia é resultado direto de um processo histórico conturbado e repleto de novas interpretações, algo descrito e fundamentado por pesquisadores como Silva (2004a; 2004b), Held (2006) e Feijó (2017). Este último autor trata de expandir a questão e demonstrar como, em suas palavras, a democracia seria um conceito essencialmente polissêmico e historicamente “impuro”, que ainda não atingiu uma definição plena, mas que detém um núcleo duro bem definido. A democracia se trata de um princípio simples, mas de difícil operacionalização, sendo um conceito historicamente contestado e em constante evolução (MATOS, 2012). Vale esclarecer que a percepção social, procedimental e teórica desta mudou muito desde a sua concepção inicial na Grécia antiga, não tendo essencialmente o mesmo significado que os antigos gregos davam (PARRY & MOYSER, 1994). Não cabe a este trabalho se aprofundar na estrutura e significado da democracia helênica, mas noções primordiais são importantes de forma a compreender o posterior processo histórico e quais as ligações que podem ser identificadas nos debates contemporâneos¹³.

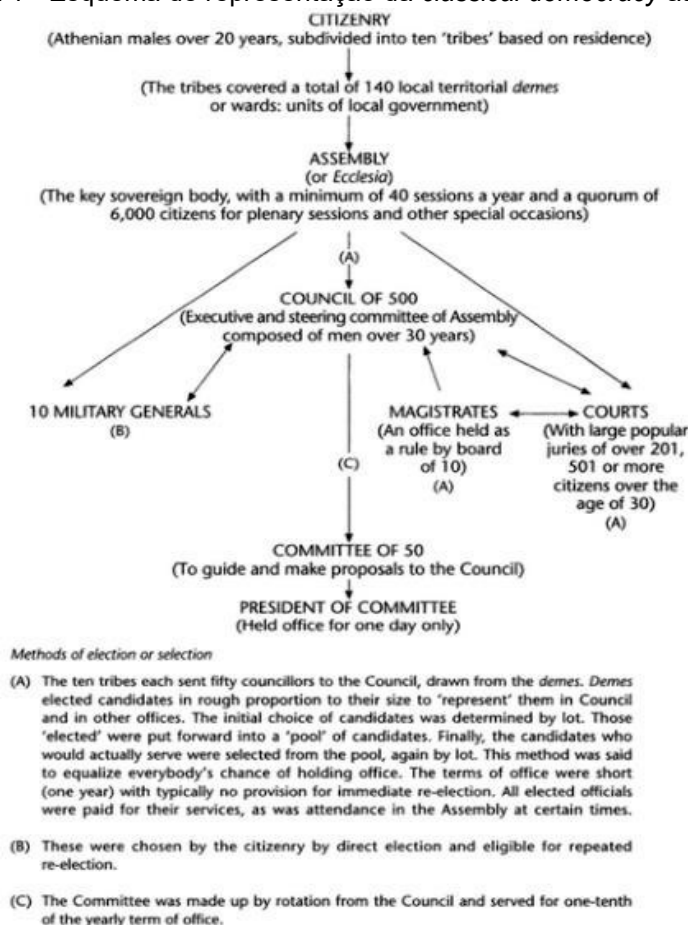
Neste tema, buscam-se as considerações iniciais de Souza (2006), que tratou de diferenciar a noção de cidadania da *demokratia* clássica grega da hegemônica contemporânea, de matriz liberal. Conforme descrito pelo autor, somente os homens com mais de 20 anos de idade nascidos em Atenas (neste caso específico) tinham direitos políticos consolidados de participação, excluindo mulheres, estrangeiros e escravos. Ressalta-se que tais condições são impensáveis na concepção moderna

¹³ Para maior aprofundamento, indica-se Held (2006) e Feijó (2017). Sobre os aspectos de democracia deliberativa e direta dos gregos que têm influência até hoje nas teorias democráticas contemporâneas, ver Souza (2006).

de democracia¹⁴, mas estavam vinculadas ao *zeitgeist* do período, resultado de processos históricos e geográficos particulares daquele contexto social. O período helênico que veio a se tornar de maior referência foi o entre 510 a.e.c. e 322 a.e.c., que engloba igualmente a “época de ouro” de Péricles e a reforma administrativa capitaneada por Clístenes. De forma resumida, o sistema político era composto por mecanismos de democracia direta, em que todos os cidadãos (a fatia descrita anteriormente) tinham acesso às “arenas” de debate e tomada de decisão. Ainda assim, nem todos os cargos de importância eram decididos democraticamente, havendo funções técnicas definidas por via “meritocrática”, como os militares, por exemplo.

A partir do descrito por Souza (2006) e Held (2006), é possível sintetizar o modelo ateniense (e que inspirou outras cidades-estado gregas), conhecido como *classical democracy*, num processo em que o corpo de cidadãos (*demos*), livres das atividades da vida privada, podiam exercer conjuntamente a tomada de decisão pública por via de assembleias, a *ekklesia*. Basicamente, ainda que existissem os cargos técnicos e estes debatessem os “meios” de suas finalidades, os “fins” diziam respeito a instância dos cidadãos, que guiavam o caminho da *pólis*, não havendo políticos profissionais, sendo o mais próximo disso a *boulé*, conselho formado por 500 cidadãos e outras instâncias similares com menor poder decisório. As quatro condições gerais para a formação deste modelo seriam: a) a estruturação de uma pequena cidade-estado composta por uma hinterlândia agrícola; b) economia baseada em escravidão que concedia o “tempo livre” dos cidadãos; c) o serviço doméstico realizado pelas mulheres que permitia liberdade aos homens para cumprir funções públicas; e d) restrição da cidadania para números relativamente pequenos. A Figura 1 trata de esquematizar esta estrutura.

¹⁴ Esta frase, no entanto, apresenta suas próprias “armadilhas”. Como evidenciado por Chang (2004), a maior parte dos países centrais atingiram o sufrágio universal somente no século XX, e outras formas de segregação se mantiveram institucionalizadas até pouco tempo atrás, como as leis racistas norte-americanas, consolidadas até os anos 1960. Feijó (2017) também trata desses pontos, destacando como o sufrágio limitado foi uma ferramenta para proteção das elites nos séculos XVIII e XIX.

Figura 1 - Esquema de representação da *classical democracy* ateniense

Fonte: HELD (2006, p. 18)

Sendo a democracia helênica a principal baliza para a formulação de modelos posteriores, coube a Feijó (2017) e Held (2006) descrever alguns desses casos, considerados efêmeros dentre a hegemonia de estruturas totalitárias, absolutistas ou imperiais predominantes nos 2 mil anos seguintes. O primeiro autor mostra como Roma, em seu período republicano, estabeleceu princípios e práticas políticas similares aos da democracia deliberativa contemporânea (sendo posteriormente substituídos pelo modelo imperial); já na Europa Medieval, o mesmo coloca como casos importantes as experiências de autogoverno encontradas na Escandinávia e as cidade-Estado italianas, de matriz republicana¹⁵. O que é hoje a Suíça também apresenta suas dinâmicas próprias e historicamente construídas, balizada na democracia direta, historicamente progressista mesmo no contexto europeu¹⁶.

¹⁵ Sintomer (2015) dá especial destaque para o caso de Florença durante o período renascentista.

¹⁶ Outro caso interessante de experiências que se consolidaram é o microestado de San Marino, um enclave próximo a Rimini (Itália), mais antiga república do mundo, com mais de 1.700 anos (LEVIN, 2011).

Tratando já do período moderno, o ponto de inflexão da democracia se dá a partir do final do Século XVIII, em que marcos como a Revolução Industrial, a Revolução Francesa e a Independência dos Estados Unidos trazem à tona a necessidade de democratização da governança pública. Num cenário em que o capitalismo ascendia, a burguesia crescia e as relações entre sociedade e Estado se tornavam mais complexas, o absolutismo se mostrava incompatível com essas dinâmicas, demandando a alternância de poder. O debate entre republicanismo e federalismo/representação se aprofunda, especialmente no caso norte-americano, e explicita a necessidade destas novas formas de governo debaterem como iriam articular o aparato estatal com o “novo” desenho, que privilegiava a decisão dos cidadãos¹⁷ (SILVA, 2004a; MENDES, 2007; FEIJÓ, 2017).

Durante o século XIX a questão se acirrou. Neste momento histórico, que se aprofundou até o fim da Segunda Guerra Mundial em termos de debate sobre a democracia, o que estava em jogo era se havia deseabilidade pela democracia e o que a fundamentava¹⁸, enquanto diferentes propostas antiliberais também estavam em jogo, como os impérios de caráter centralizador, o fascismo e o socialismo/comunismo (SADER, 2003).

Neste período não foi somente a influência econômica dos Estados Unidos que cresceu, mas também política e acadêmica¹⁹. Silva (2004a) disserta acerca não somente da influência que o modelo praticado nos EUA teve no resto dos países centrais, mas também sobre as ideias republicanas de John Dewey. Para este pensador, a educação da população estava entre os aspectos mais importantes para a consolidação da democracia, em que esta não se opunha ao Estado como sociedade civil, mas era sim integrada ao aparelho estatal. Com ideias incipientes em torno da participação popular, Dewey tecia críticas ao sistema representativo e à

¹⁷ É válido ressaltar que a noção de “cidadão” variou muito espaço-temporalmente e, naquele período, não congregava a totalidade da população de seus países, sendo na verdade uma minoria, conforme visto anteriormente em Chang (2004). Como argumentado por Silva (2004a), a democracia pensada pelos *founding fathers* dos EUA era essencialmente elitista e assim se manteve durante o século XIX. Esse ponto também é ressaltado por Santos & Avritzer (2003) e trabalhado em profundidade por Feijó (2017).

¹⁸ Autores como Rousseau, Mills, Rawls e até Weber foram figuras importantes deste debate (SANTOS & AVRITZER, 2003; VOLPI, 2006; FEIJÓ, 2017).

¹⁹ Souza (2006, p. 40-44) argumenta que o caminho filosófico que fundamentou a consolidação da democracia liberal norte-americana passou, sequencialmente, por autor como Hobbes, Locke e Montesquieu. O autor entra em detalhes que vão além das necessidades deste trabalho.

tecnocracia e defendia o fortalecimento do associativismo por via da descentralização em comunidades locais.

A partir deste contexto, Santos & Avritzer (2003) fazem uma extensa análise, sob um viés crítico, acerca do profundo debate que ocorreu em torno da democracia no século XX pós-Segunda Guerra Mundial, com diferentes vertentes buscando tornarem-se hegemônicas. Segundo os autores, a visão que defendia a necessidade de burocratização do aparato estatal, consolidada por Max Weber, e a teoria procedimentalista e utilitarista defendida por Joseph Schumpeter²⁰, que questiona a capacidade decisória das massas, se tornaram hegemônicas, expandindo-se nas décadas seguintes para a zona de influência das potências ocidentais, consolidando a “segunda onda de democratização”²¹. Os autores colocam que este foi o momento histórico em que o Estado de matriz liberal e seu modelo de democracia representativa – DR - adequado ao sistema capitalista do período, se tornaram hegemônicos não só em termos de prática institucional, mas também como pensamento dominante dentre elites políticas, econômicas e até acadêmicas. Isso fica claro nas palavras de Sartori (1987 *apud* PARRY & MOYSER, 1994), de que a democracia representativa liberal que havia se estabelecido era o único modelo de democracia possível.

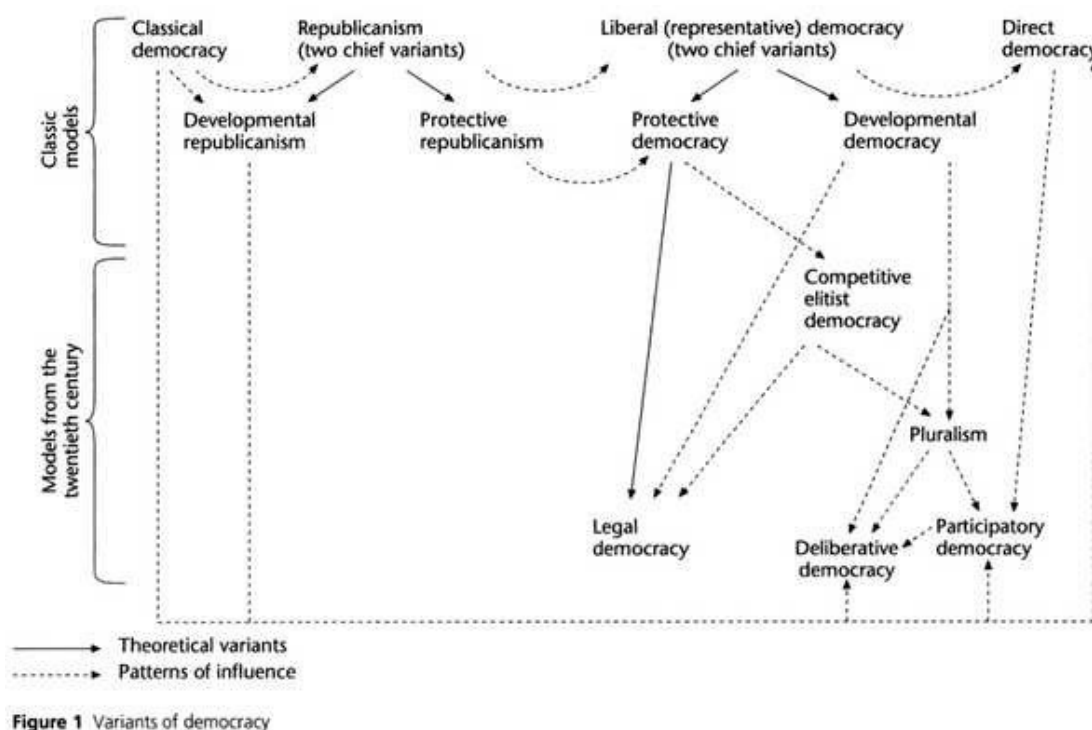
Em termos de contexto, Held (2006) faz certa síntese de como a democracia liberal atingiu o status de caminho a ser seguido e de hegemonia político-ideológica. Com a queda do Muro de Berlim, no final dos anos 1980, veio consigo todo o simbolismo de uma “vitória” das ideias do liberalismo político e econômico, representado no período por via do neoliberalismo. Ao criticar a obra de Francis Fukuyama, o autor demonstra como este era uma amalgama do pensamento de tal momento histórico e que teve significativa influência, ao afirmar que havia ocorrido o “fim do conflito ideológico”, finalmente atingiu-se um consenso, que novos conflitos não avançariam em relação ao liberalismo e que este era um estágio final e vencedor em relação aos outros modelos filosóficos e políticos. Como dito por Pereira (2007), tratava-se de um dogma.

²⁰ A influência do economista austríaco foi tamanha que Feijó (2017) dedica uma seção aprofundada de seu livro ao que ele chama de “O Legado de Schumpeter”.

²¹ A “primeira onda” de democratização diz respeito às democracias elitistas estabelecidas especialmente durante o século XIX, sendo encabeçadas pelo Estados Unidos e alguns países europeus, tendo significativa influência também nas Américas (SANTOS, 2018).

Em termos procedimentais, a democracia representativa pode ser considerada uma junção de três modelos democráticos apresentados por Held (2006): a democracia elitista competitiva (p. 157), baseada no método de seleção de elites políticas com alto grau de instrução e capacidade de tomar decisões em nível administrativo e legislativo, filtrando o “excesso” de lideranças políticas; o pluralismo (p. 173), em que o foco está na liberdade política, um modelo balanceado entre os três poderes (executivo, legislativo e judiciário, em conjunto com a burocracia estatal) e um sistema competitivo baseado em eleições; e a democracia legal (p. 207), em que o maior peso está no Estado Constitucional, no *rule of law* e num livre-mercado com pouca interferência estatal na economia e na vida privada. As nações liberais, primeiramente no Norte Global e posteriormente no Sul, estabeleceram suas DRs utilizando-se majoritariamente de uma amálgama destes modelos, em porções diferenciadas. Estes formatos democráticos estão inseridos no contexto da tipologia formulada pelo autor e que se articulam em duas vertentes: o lastro no processo histórico e as conjecturas teóricas da ciência política. A Figura 2 trata de evidenciar visualmente esta questão.

Figura 2 - Principais modelos variantes de democracia



Resumindo, a democracia representativa pode ser considerada, *idealmente*, como um sistema político em que o povo governa para o povo por via de representantes legais eleitos em um modelo competitivo²², cíclico e territorializado. É possível resumir um regime ideal que represente a DR em quatro pontos principais, sendo eles que

- (1) Os governantes têm de ser escolhidos através de eleições periódicas e regulares;
 - (2) O processo de tomada de decisão permanece nas mãos de indivíduos que possuem um certo grau de independência em relação aos desejos dos eleitores;
 - (3) Os membros da cidadania que é assim governada podem exprimir as suas opiniões, desejos e interesses políticos sem se sujeitarem a serem controlados ou por outra forma diminuídos na sua capacidade de participar no processo; e
 - (4) As decisões públicas estão sujeitas a debate público.
- (FEIJÓ, 2017, p. 42 *apud* MANIN, 1997, p. 6)

Sob viés mais crítico, Pereira (2007) também estabelece quatro pilares para a democracia liberal representativa: a) democracia é vista como forma e procedimento (de acordo com as ideias schumpeterianas) e não como essência (pensamento original grego ou de Rousseau); b) burocracia é essencial para manutenção e funcionamento do Estado; c) representantes eleitos são legítimos; d) decisões são baseadas na vontade políticas dos eleitos.

Além disso, o autor elenca os três fatores principais que “legitimam” socialmente a DR: a) a crescente complexidade e burocratização dos Estados nacionais;²³ b) os limites que estabelece entre esfera pública e privada; c) a questão das escalas, complexificação e tamanho da sociedade de massas que se consolidou após a Revolução Industrial. Santos (2018) concorda com tais pontos e adiciona que a concepção hegemônica ainda contém como elementos a valorização positiva da apatia política; o foco do debate político nas eleições e na institucionalização; a cooptação do pluralismo por partidos e disputas eleitorais; dentre outros. Em trabalho anterior, Santos & Avritzer (2003) também levantam estes fatores,

²² Tanto Pereira (2007) quanto Santos & Avritzer (2003) mostram como este modelo considera as eleições numa perspectiva mercadológica, baseados em meritocracia e focados nos “consumidores”, neste caso, os eleitores. Tal ideia era, na verdade, defendida pelo próprio Schumpeter.

²³ Para Feijó (2017), este é o principal fator na adoção globalizada do modelo de DR.

mostrando o papel que pesquisadores como Norberto Bobbio e Max Weber²⁴ tiveram em validar no campo acadêmico e político tais afirmações. Baseando-se no processo histórico, os autores mostram como estes fatores servem ao elitismo democrático, geram baixa representação de minorias e são de difícil *accountability*.

No entanto, não cabe à pesquisa científica o juízo de valor acerca de qual a forma de democracia “ideal”, mas sim descrever seus resultados empíricos e coletar evidências acerca de suas possibilidades e limites, algo válido também para os diferentes sistemas de matriz liberal-representativos, o que é discutido em profundidade por Feijó (2017). Sua adoção que, como visto, passou por diversas transformações nos últimos 250 anos, possibilitou uma série de avanços nos direitos políticos e aumento na qualidade de vida das populações, especialmente nos países centrais.

Sendo, como posto por Santos (2017), o modelo democrático hegemônico mundialmente, a DR foi alvo de amplos estudos que balizaram críticas (vistas acima) e argumentos favoráveis. Neste último grupo, é possível identificar alguns dos principais, como²⁵: alta capacidade de agregação de interesses em torno de partidos políticos; maior eficácia procedimental em lidar com as grandes escalas dos Estados-nacionais contemporâneos e suas subdivisões internas; facilita a tomada de decisão em instâncias transnacionais, quando não ocorrem assimetrias (como na União Europeia, por exemplo); abre possibilidades para maior representatividade de grupos minoritários; possibilita uma ampla gama de formas de controlar os representantes (KOHLEK-KOCH & QUITTKAT, 2013; FEIJÓ, 2017; SANTOS & MENDES, 2017).

É a partir desta estrutura que as democracias liberais ocidentais se balizam e exercem, no passar das décadas, o procedimentalismo supracitado. A passagem do tempo evidenciou os problemas desta visão, o que gerou uma série de críticas elaboradas por Santos (2003a, 2017, 2018), como por exemplo a ideia da “dupla patologia da democracia representativa”. Segundo o sociólogo português, a DR apresenta dois problemas centrais que não podem ser resolvidos em seu ideário

²⁴ Gaspardo (2018) mostra, por exemplo, como a Sociologia Política teve papel significativo na justificativa por esse arranjo institucional.

²⁵ A publicação de Godoy, Inácio e Gouveia (2017) cataloga e argumenta em favor de outros modelos de democracia representativa. No entanto, considera-se que parte significativa dos trabalhos defendem uma posição elitista ou meritocrática, do qual o autor do presente trabalho se posiciona contrariamente.

liberal-elitista, sendo eles a “patologia da representação” e a “patologia da participação”.

O primeiro caso diz respeito ao caso de que tal sistema não representa efetivamente a população, tanto em termos territoriais quanto em respeito às minorias, segundo o autor. A disputa eleitoral, encabeçada por elites de políticos profissionais, apresenta pouca conexão com o povo que deveria ser representado e gera um constante descrédito da estrutura governamental. O segundo caso trata da questão que, nas DRs, a participação política institucionalizada tende a ser exclusividade dos dias de votação (de 2 em 2 ou 4 em 4 anos), o que denota um esvaziamento do ideário democrático e da vida política, assim como a falta de controle social dos eleitos, reforçando a desvalorização do político e também da democracia. Offe (2015) argumenta que, atualmente, a maior parte da participação política se restringe a somente três aspectos: Doar (financeiramente para campanhas), se integrar (em partidos políticos) e votar. Feijó (2017), por sua vez, chama este último fenômeno de “falácia eleitoral”. Isso fica evidente ao vermos que

(...) as eleições não são um mecanismo suficiente para assegurar a realização da vontade popular. Os mandatos, legislativo ou executivo, são períodos longos durante os quais os cidadãos ficam desprovidos de meios de avaliação, controle e sanção das ações de seus representantes. Ao longo de cada mandato, enquanto os governos tomam milhares de decisões que afetam a vida dos cidadãos, *estes não têm nenhuma forma de controlar os representantes* [grifo nosso], restando apenas a possibilidade de não reeleição e de alteração no próximo mandato. (MENDES, 2007, p. 149)

O trecho acima foi grifado com um propósito: o de que tal afirmação é simplista e maniqueísta em relação a como se dão as dinâmicas políticas no contexto da democracia representativa. Ainda que sim, o momento do voto é o “auge” de tal estrutura, no entanto, existem várias outras formas de controle social dos eleitos, sendo elas institucionalizadas ou não. Teríamos como exemplo petições públicas, a atuação de ONGs, o debate por via das mídias de grande porte e alternativas, a inserção de pautas por variadas interfaces socioestatais, a criação de canais participativos e/ou colaborativos, a ocorrência de manifestações públicas de variados alcances, sendo elas organizadas ou não, a vigilância, denúncia ou notação exercida pelos cidadãos, a judicialização das decisões políticas, dentre

outros (LÜCHMANN, ABRÃO & KIELING, 2019; SANTOS & MENDES, 2017; MATOS, 2012).

Outro importante aspecto da DR é a caracterização dada por Santos (2003a, 2017), resultante desta dupla patologia: a de que o modelo representativo configura uma democracia de “baixa intensidade”²⁶, ou seja, em que a participação política da população é reduzida e o exercício da cidadania se dá raramente, e ainda com baixa garantia de algum resultado palpável nas instâncias legislativas e executivas do Estado. Os fenômenos que persistem, resultantes da soma entre o modelo representativo de matriz liberal e sua tensão constante com o capitalismo (SANTOS, 2017), são postos por Bonet (2017) como sendo a desvalorização da classe trabalhadora, marginalização de questões ambientais, esvaziamento de conteúdo da democracia, fragilização de direitos sociais, transformação do debate político em espetáculo, ressurgimento de práticas colonialistas e autoritárias, dentre outros.

Ainda que seja exagerado estabelecer uma relação de causa-efeito entre tal modelo democrático e os fenômenos citados pelos autores, somando a argumentação de Sader (2003) e também de Santos (2018), considera-se que parte dos preceitos fundamentais da democracia liberal foram consumidos pelo neoliberalismo econômico. Holz (2015) coloca que a inserção progressiva da doutrina neoliberal na governança gerou uma reconfiguração do papel dos Estados e alterou ou suscitou novas formas de interação entre este, o capital e outros agentes, criando sobreposições entre público e privado que se diferenciam dos períodos históricos anteriores. Uma ressalva feita tanto por Santos (1999) quanto por Harvey (2011) é relevante neste caso: a de que o neoliberalismo não enfraqueceu o Estado, mas sim um tipo de Estado, o de bem-estar social (*welfare state*).

Percebe-se, portanto, um cenário em que há um progressivo crescente da desconfiança da população com o sistema democrático, evidenciado pelas manifestações organizadas ou não, e também com o aumento significativo da abstenção em eleições tanto nos países centrais quanto em periféricos e

²⁶ Cabe fazer um comentário em relação ao uso de tal terminologia. Parte da literatura especializada (FEIJÓ, 2017 e AZEVEDO, 2018, por exemplo) critica o autor por esta análise, considerando-a maniqueísta, de difícil mensuração e carregada de certo juízo de valor, o que aqui concorda-se em partes, especialmente se tratando da falsa disparidade entre democracia representativa e participativa. Por motivos de simplificação do debate a mesma continuará a ser usada no decorrer do trabalho, com as devidas ressalvas quando necessário.

semiperiféricos²⁷. Não obstante, a inserção tardia da democracia liberal em diversos países do Sul Global, como na América Latina, África e Ásia, caracterizando a conturbada “terceira onda de democratização”, resultaram em instituições de configuração híbrida que não atingiram graus de confiança esperados (AVRITZER, 2003), e formaram um campo fértil para novos experimentalismos democráticos, que desafiam os antes “intocáveis” preceitos da DR (SANTOS, 2018). Estes fatores em conjunto resultaram no que é chamado de *crise*²⁸ *da democracia representativa*, um movimento escalonado em que a “monocultura” que representava a hegemonia do pensamento liberal (BONET, 2017) apresentou uma diversidade de problemas que vieram (e continuam vindo) à tona tanto para acadêmicos da ciência política e outras áreas como para a sociedade como um todo, evidenciando os problemas de tal modelo e desafiando a sua legitimidade enquanto caminho único parra o “desenvolvimento” (SADER, 2003; SANTOS, 2003a; FEIJÓ, 2017; GASPARD, 2018; PEREIRA, 2019).

Uma das evidências deste problema está na análise de Santos (2018), que observa uma relação inversa entre processos e resultados no que hoje configura os regimes democráticos em todo o globo. Idealmente, países democráticos deveriam garantir que os processos que compõem o sistema político fossem estáveis e seguros, de forma a obter um resultado incerto (o vencedor da eleição), mas a relação de tensão e integração deste modelo com a lógica capitalista e neoliberal acaba por inverter a lógica, visto que, em muitos países, os processos se tornaram incertos e instáveis para que o resultado se torne certo: a garantia da vitória de determinado candidato. Outro importante fator é o indicado por Allegretti (2014) de que ainda que do ponto de vista institucional e formal os países democráticos estejam crescendo progressivamente, as evidências coletadas pela academia apontam para a diminuição da qualidade do sistema de forma generalizada, especialmente em vários países com democracias a muito consolidadas.

Ainda que autores como Souza (2006) e Asimakopoulos (2016), por exemplo, realizaram propostas fundamentadas de modelos “radicalmente democráticos” como forma de completa substituição da DR, não cabe a este trabalho discutir a viabilidade

²⁷ O debate sobre esta divisão global e seus significados pode ser visto em Santos (2018).

²⁸ Santos & Mendes (2017), em uma importante reflexão, criticam o campo das ciências humanas por utilizar a ideia de crise como uma panaceia explicativa para todos os problemas. No entanto, entende-se que no debate sobre a legitimidade da DR, o termo usado na literatura é adequado.

destas, mas valorizar a importância das utopias na consolidação de um horizonte acadêmico e político, algo também defendido por Matos (2012). O modelo hegemônico, com seus limites já apresentados, também é composto por possibilidades ainda a serem exploradas e desenvolvidas, que devem ser casadas com alternativas e novos sistemas que complementem e intensifiquem os índices necessários de politização e democracia. Não se trata, portanto, de substituir a DR, mas sim melhorá-la e revisá-la progressivamente inserindo canais participativos e aumentando a sua qualidade, algo que Santos (2003, 2018) por si só já constatou e é reforçado por autores como Smith (2009) e Silva (2010), dentre outros.

De forma a viabilizar este processo, é necessário identificar e debater as propostas alternativas e contra-hegemônicas, aproveitando-se justamente da crise e das lacunas supracitadas. Como posto por Held (2006) e Smith (2009), existe uma massiva diversidade de propostas de novos modelos e radicalismos, discutidos tanto por acadêmicos quanto por organizações da sociedade civil. No entanto, num cenário de disputa política, tensões e relações de poder entre diferentes atores sociais e agentes espaciais, foram os experimentos democráticos de matriz deliberativa e participativa que ganharam destaque, dentre eles o orçamento participativo. Discutir a sua matriz teórica é essencial para compreender quais os limites e também possibilidades destas tentativas de radicalização contra-hegemônicas.

2.2 ALTERNATIVAS E COMPLEMENTOS: DEMOCRACIA DELIBERATIVA E PARTICIPATIVA

Um aspecto ressaltado por Santos (2003a) é essencial ao iniciarmos esta seção: outros modelos de democracia, paralelos ao liberal/representativo de caráter hegemônico, já são discutidos há muito tempo, mas se mantiveram marginalizados no debate político dos países centrais durante todo o século XX²⁹, como citado anteriormente. Reforçando o autor acima, Held (2006) coloca que as democracias deliberativa (DD) e participativa (DP) acabaram se tornando centrais no debate

²⁹ Uma das raras exceções é a Suíça, notória pela liberdade política dos cantões que compõem o país e pelos mecanismos de democracia direta utilizados com frequência significativa durante todo o século XX (SMITH, 2009; FEIJÓ, 2017).

acadêmico (e posteriormente aparecendo na prática social) sobre Estado, institucionalidade e sociedade num período que gerou uma retroalimentação: ao mesmo tempo que se beneficiavam da crise da democracia representativa, também foram uma das dinâmicas que influenciaram a busca por novas estratégias visando a sua melhoria e robustez. Em uma reflexão mais recente, Santos (2017) considera que a “democracia contra-hegemônica tem de ter uma intencionalidade anticapitalista, anticolonialista e antipatriarcal.” (p. 191). Mesmo que os debates teóricos que fundamentaram a DD e a DP não necessariamente atingiam estes critérios, a sua importância para contestar o modelo procedimental dominante no campo político foram fundamentais para a realização dos experimentalismos democráticos do Sul Global durante a “terceira onda de democratização”.

Cabe observar primeiramente o que fundamenta a democracia deliberativa e a participativa. Autores como John Stuart Mills e Jean-Jaques Rousseau³⁰ tiveram significativa importância nos preceitos filosóficos que tratam da necessidade de atuação direta dos cidadãos nas decisões políticas, do autogoverno e da democracia como um fim em si mesmo, sendo posteriormente Jürgen Habermas a principal baliza dessas ideias, devido à sua Teoria da Ação Comunicativa³¹. Resumindo sua abordagem, pode-se dizer que o pensamento habermasiano define que a democracia deve ter como foco a consolidação de uma esfera pública articulada entre as vias institucionais e o “mundo da vida” (ainda que estes devam estar bem delimitados e compostos por processos de transformação e filtragem), de forma que as decisões políticas sejam tomadas em debates públicos e coletivos num processo de retroalimentação, por via do consenso e da força do melhor argumento de cidadãos racionais, livres e em igualdade de direitos, correlacionado deliberação informal com as esferas formais, permitindo a autonomia das esferas privada e

³⁰ Segundo Silva (2004a), Rousseau tinha um pensamento reacionário que era paradoxalmente vanguardista, já que vislumbrava um republicanismo baseados nas repúblicas romana e grega. Este criticava a DR do período, evocava a moral como fundamental para a cultura cívica, que a república deveria estar baseada em “uma liberdade civil limitada pela vontade geral e pela propriedade de tudo o que possui” (p. 79) e em que “as relações de homem a homem veem-se substituídas pelas relações dos cidadãos com a lei, que, por sua vez, exprime a vontade geral” (p. 80). Holz (2015) também se aprofunda em discutir o filósofo francês, baseando-se em Carole Pateman e Leonardo Avritzer.

³¹ O pensamento de Habermas é complexo e evoluiu consideravelmente durante as suas décadas de produção filosófica e científica. Para se aprofundar nas análises sobre o autor, indica-se Silva (2002, 2004a), Lüchmann (2012), Marques (2018) e Moraes Júnior (2018).

pública mutuamente³² (SILVA, 2004a; LÜCHMANN, 2012; HOLZ, 2015; ROCHA, 2017). A ideia de autonomia tem papel central, visto que

“Autonomia” conota a capacidade de seres humanos racionalizarem conscientemente, de serem auto reflexivos e de se auto determinarem. Envolve a habilidade de deliberar, julgar, escolher e agir em diferentes caminhos de ação possíveis tanto na vida privada quanto pública.³³ (HELD, 2006, p. 263)

Pela amplitude do pensamento do filósofo discutido, o mais influente vivo (HERMOSO, 2018), o mesmo sofreu diversas críticas pela não praticidade da Teoria da Ação Comunicativa, a dificuldade de estabelecer critérios em relação à esfera pública e a falta de lastro empírico de seus postulados. Rouanet (2011)³⁴ resume estas questões, ao sintetizar o pensamento habermasiano acerca de processos deliberativos, afirmando que o mesmo os divide em liberais (mais restritos) e republicanos (mais amplos). Acerca das críticas, sabe-se que

Habermas acabou inflacionando o pensamento político, tornando-o demasiado complexo para poder ser acompanhado por pessoas comuns. Desenvolveu um jargão autorreferencial, ou sobrecarregado de referências a outros autores, o que torna difícil, senão impossível, apreender o que ele quer dizer ao certo.

(...)

Em outros termos, Habermas sabe dos limites de sua abordagem: sua discussão é meramente teórica, sem perspectivas práticas.

(ROUANET, 2011, p. 58)

Como visto acima, em termos procedimentais, as ideias do filósofo alemão são, em si, demasiadamente idealistas. No entanto, as matrizes de tal pensamento foram adotadas por uma parte muito significativa das discussões acadêmicas sobre a democracia e consolidaram o que Silva (2004a) chama de “a virada deliberativa” (ou o *paradigm shift*, segundo Held [2006]), quando tais preceitos de negociação

³² Silva (2010) argumenta que o modelo de Habermas se coloca no campo teórico dos estudos de democracia como um híbrido, ou seja, intermediário em relação aos dois extremos: liberal, por um lado e radical democrático, por outro.

³³ Original em inglês. Tradução do autor.

³⁴ Na mesma publicação o autor também sintetiza o pensamento de John Rawls acerca do processo deliberativo, que se diferencia de diversas formas do de Habermas (ainda que o filósofo alemão, posteriormente, tenha tentado unificar suas ideias com Rawls a partir do conceito de “razão pública”). Rawls pauta-se pela perspectiva do liberalismo político, diferentemente da tríade Hegel/Kant/Marx de Habermas (HERMOSO, 2018) utilizando a teoria da escolha racional como baliza para a “racionalidade deliberativa”, partindo da necessidade de maximização dos bens pessoais dos indivíduos, sendo posteriormente casado com a ideia de “equilíbrio reflexivo”.

pública e da necessidade de maior aproximação entre política e cidadania se tornaram centrais nas discussões acadêmicas da ciência política e de outras áreas afins³⁵. De forma a sintetizar esta corrente, pode-se dizer que os deliberacionistas focavam no aspecto procedimental do discurso, da tomada de decisão e da qualidade do processo democrático, valorizando estes aspectos em comparação com as teorias que fundamentam a democracia representativa (relembrando que aspectos da DD estão presentes na estrutura de governo com representantes eleitos)³⁶. Lord (2007) argumenta que tanto Habermas quanto pesquisadores deliberacionistas que beberam nos seus escritos e conceitos (como esfera pública³⁷ e sociedade civil) eram inicialmente demasiadamente eurocêntricos, mas foram posteriormente robustecidos por teóricos e experiências do “Sul global”. Para o autor, umas das principais contribuições no cenário da América Latina (e que depois se expandiu internacionalmente) foi a de Paulo Freire, especialmente com o conceito de “empoderamento”.

A esta altura é necessário, portanto, definir do que se tratam democracias deliberativa e participativa e o que as diferencia, algo realizado por Lüchmann (2012). Segundo a autora, concordando com Pateman (2012), a DD tem sido a perspectiva dominante no debate sobre a necessidade de aprofundamento da democracia e pode ser classificada como uma matriz de princípios que

(...) ao acusar as fragilidades da democracia representativa e a redução da legitimidade do processo decisório ao resultado eleitoral, advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, conferem um reordenamento na lógica do poder político do modelo democrático liberal. (LÜCHMANN, 2012, p. 61)
 (...)

³⁵ Silva (2010), em reflexão posterior, argumentou que a corrente deliberacionista já vinha perdendo centralidade na ciência política/democrática, sofrendo um contínuo processo de cooptação acadêmica pelos escritos que abrangem a democracia representativa.

³⁶ Um exemplo de aplicação direta dos conceitos de Habermas em um estudo de caso pode ser visto em Gurgel (2013), quando a autora se utiliza diretamente do filósofo para analisar os Orçamentos Participativos de Porto Alegre e Cascais. Considera-se, no entanto, que se trata de uma utilização forçada deste arcabouço teórico.

³⁷ Lúcio Lord a define como “espaço socialmente produzido a partir da interação comunicativa – em que a opinião pública é formada e que, por guiar as concepções sociais, torna-se cenário de reivindicações por legitimidade” (2007, p. 454). Segundo o autor, tal esfera é imaterial e se diferencia do espaço público, este representado materialmente, sendo que “esfera pública e espaços públicos não são apenas conceitos diferentes, como também relacionam-se um com o outro enquanto fenômenos sociais elementares” (p. 466).

Os democratas deliberativos entendem, de maneira geral, que a democracia repousa no ideal de justificação do exercício do poder político por meio da discussão pública entre indivíduos livres e em condições iguais de participação. (LÜCHMANN, 2012, p. 71)

No que envolve o debate sobre estes tipos de democracia, Pateman (2012), uma das mais importantes figuras acadêmicas na formulação do modelo da DP desde os anos 1970 (SILVA, 2004b), faz importante distinção, argumentando 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 deliberação como se fosse sinônimo da própria democracia.³⁸ (PATEMAN, 2012, p. 8)

O aprofundado estudo de Held (2006) também nos serve como forma de diferenciar tais modelos democráticos e perceber quais suas possibilidades e limites. Especificamente sobre a democracia deliberativa, esta surgiu posteriormente à participativa em termos acadêmicos, se consolidando na literatura especializada em torno dos anos 1980 na América do Norte e Europa, sendo rapidamente incorporada por pesquisadores de outras partes do mundo. Seu surgimento está atrelado à busca dos cientistas políticos por melhorias nos sistemas já existentes tanto na academia quanto na prática política, de forma a discutir as regras configuradas de cada contexto e estabelecer parâmetros para a qualidade da participação democrática, algo discutido por Silva (2004a; 2004b). Consequentemente, os proeminentes debates de cientistas de caráter participacionista e os primeiros experimentalismos democráticos que “pipocavam” em diferentes realidades sócio-espaciais mundo afora foram alvo de considerações e críticas dos deliberacionistas, que o fizeram com ainda mais intensidade em direção ao modelo hegemônico representativo.

Sabido isto, é possível trazer a caracterização de Held (2006). Segundo este autor, os princípios gerais dessa corrente são de que os termos e condições da associação política devem ser compostos por cidadãos livres e racionais, sendo que a tomada de decisões políticas deve ter uma base legítima na busca por soluções de

³⁸ Original em inglês. Tradução do autor.

problemas coletivos. Os fatores-chave seriam: a) estratégias de deliberação *in loco* como listas deliberativas, “dias de deliberação”, júris cidadãos, etc.; b) ferramentas de *e-democracy*, incluindo o acesso *online* completo e direto aos representantes; c) programas de *e-democracy* como fóruns *online*; d) análises de grupo e geração de propostas políticas; e) deliberação como componente da vida pública, desde “microfóruns” até contextos transnacionais; e f) aplicação de novas formas de debate político à referendos. Ainda em sua análise, o mesmo considera que algumas das condições gerais deste modelo são o pluralismo de valores, um forte programa de educação cívica, cultura local e instituições públicas que devem apoiar o desenvolvimento de preferências “refinadas e refletidas”, assim como a necessidade de financiamento público de estruturas e práticas deliberativas, em conjunto das associações secundárias que os apoiam.

Em análise temporal, Matos (2012) separa a teoria da democracia deliberativa em três fases, conforme estas se apresentaram e alteraram na literatura acadêmica. A primeira, iniciada nos anos 1980, estava atrelada principalmente em Habermas e Rawls (como já vimos aqui), que tentavam uma aproximação entre a democracia e o liberalismo político, com perspectivas mais idealistas e baseadas na ideia de “bem comum”. Já a segunda geração surgiu nos meados dos anos 1990 e tem como autores principais Gutmann, Thompson e Bohman. Iniciou neste momento uma tentativa de maior abordagem de casos empíricos, da compreensão dos conflitos e dos procedimentos necessários para garantir a participação dos cidadãos no processo político. Por fim, a terceira fase é composta por autores de viés (ou pelo menos influências) pós-modernas, que buscam trabalhar uma combinação mais complexa entre empiria e teoria, tratando de aspectos da deliberação que vão além do discurso ou dos dados, como emoções, sentimentos, dentre outros fatores.

Além desta classificação posta pela autora, uma vertente recente tem recebido destaque nos estudos em torno da democracia deliberativa: os de característica sistêmica, formando um recente *giro* ou *turn* nos estudos da área. A partir de Engelken-Jorge (2012), pode-se resumir que os pesquisadores dessa linha assinalam que buscar avaliar os preceitos da DD em somente um canal participativo é um erro, sendo necessário compreender qual a totalidade do sistema político, compondo um conjunto que engloba diferentes necessidades e formas de participação ou tomada de decisão por parte dos cidadãos. Uma das principais

virtudes dessa corrente está justamente em observar todo o arcabouço institucional (seja ele estatal ou não) de forma complementar, buscando uma compreensão não antagônica de diferentes processos ou até modelos de democracia, como discutido anteriormente.

Conhecendo o que compõe a DD em termos teóricos e práticos, assim como sua importância no debate acadêmico e político, é necessário incluir a fala de autores como Smith (2009) e Matos (2012), que tratam de mostrar os problemas deste modelo teórico de democracia, especialmente por sua perspectiva demasiadamente idealista. Sabendo disso, é necessário também delimitar do que se trata a democracia participativa.

Baseando-se em Santos & Avritzer (2003), Lüchmann (2007, 2012), Matos (2012), Pateman (2012) e Miguel (2017), pode-se resumir a DP como um modelo democrático em que as decisões políticas não são tomadas unicamente por representantes eleitos somente pelo voto, mas sim um sistema em que são abertos diversos tipos de canais institucionais (ou não) participativos em que a população pode tomar decisões sobre diferentes questões nos espaços que lhes dizem respeito. 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”, nas palavras de Santos e Mendes (2017). Retoma-se novamente a discussão levantada anteriormente, de que as ideias de “baixa e alta intensidade” nos soam dicotômicas, o que não representa adequadamente a multiplicidade de práticas e teorias democráticas já propostas. Consequentemente, acredita-se que profundos avanços são possíveis num cenário em que o regime jurídico-político é pautado pela democracia representativa liberal, mas somente se articulados e “hidratados” com ideias e propostas advindas de outros modelos, especialmente deliberativos e participativos, não se pondo como único caminho possível.

Por via de comparação, deve-se novamente retornar ao trabalho de Held (2006) e sua síntese do que o mesmo considera como o referencial conceitual da democracia participativa. Segundo o autor, o que justifica tal modelo para seus defensores é de que um direito igualitário de direito à liberdade e autonomia só pode

ser atingido por via de uma “sociedade participativa”, na qual se busca um senso de eficácia política, nutre o foco em problemas coletivos e contribui para a formação de um cidadão consciente, capaz e interessado nos processos de governança.

Ainda segundo Held (2006), que se baseou nas pesquisas de Carole Pateman e Crawford Macpherson, a DP tem como fatores-chave: a) participação direta dos cidadãos na regulação de instituições-chave da sociedade, incluindo seu próprio local de trabalho e “comunidade”; b) reorganização do sistema partidário de forma que os representantes eleitos sejam diretamente controlados por seus membros; c) operação de “partidos participativos” numa estrutura parlamentar ou congressista; e d) manutenção de um sistema institucional aberto para garantir a possibilidade de experimentação de formatos políticos. Suas condições gerais demandam melhoramento direto da vida da população marginalizada ou de baixa renda por via da redistribuição de recursos materiais (o que pode ser visto em algumas experiências de OP, adiante), a minimização do poder burocrático na vida privada e pública, um sistema de informações aberto que balize a tomada de decisão bem informada e uma estrutura adequada para o suporte à educação infantil para que homens e mulheres possam participar na vida pública.

Assim, excluindo-se as propostas de caráter mais radical (o que não as invalida), a DP não busca substituir a democracia representativa, mas sim melhorá-la³⁹, inserindo mecanismos de democracia direta⁴⁰ dentro das instâncias representativas, abraçando novos métodos para aumento do controle social por parte da população e eficácia da gestão pública, promovendo uma escola de cidadania e vida cívica, o que demonstra a necessidade de pensar DR, DD e DP conjuntamente (HELD, 2006; GUGLIANO, 2007; SMITH, 2009; LÜCHMANN, 2012; PATEMAN, 2012; SANTOS & MENDES, 2017). Tratam-se de propostas alternativas de controle por parte da população de seus próprios interesses e que vão além dos limites da democracia liberal-representativa de caráter hegemônico e elitista, que por muitas vezes, especialmente nos países do Sul Global, se mostra descolada da realidade e dos interesses dos eleitores e do que estes são em seu cerne: cidadãos.

³⁹ “(...) deliberação pública e representação não são termos antitéticos, mas complementares.” (FARIA, 2007, p. 360).

⁴⁰ A democracia direta pode ser considerada a em que “os cidadãos podem exercer diretamente e sem a mediação de representantes políticos, porções únicas e específicas de soberania, por via de propostas ou atos de votação.” (TOFFOL & VALASTRO, 2012, p.73) [Original em italiano. Tradução do autor.].

Consequentemente, não se deve interpretar a democracia participativa como uma panaceia para os problemas identificados na DR, tendo de ser analisada de forma crítica e científica. A partir dos debates teóricos e evidências empíricas, identificaram-se diversos limites da DP, como por exemplo: possibilidade de sua utilização por motivos populistas; o elitismo de grupos mais organizados ou com mais recursos financeiros, gerando manipulação de preferências; as possibilidades de coerção por setores da sociedade civil ou o próprio Estado; localismo ou a possibilidade de competição entre grupos em vez da cooperação; a falta de vontade da população em geral na participação política ativa ou o grau de investimento pessoal e coletivo para tal; a supervalorização do discurso e da argumentação retórica enquanto determinantes para a tomada de decisões, configurando um *neosofoísmo*; a possibilidade de formação de “micro-oligarquias” e redes de clientelismo durante o processo de descentralização, gerando aumento da desigualdade sócio-espacial; a impossibilidade de consenso e inclusão da totalidade das pautas; alta possibilidade de lentidão e ineficiência; dificuldade de identificar a qualidade destes canais participativos; a falta de evidências concretas de que experiências participativas aumentam a “razão ou sabedoria democráticas”, dentre outros⁴¹ (FEIJÓ, 2017; SINTOMER, 2015; WEIYU, 2015; MATOS, 2012; SILVA, 2010; NEVES, 2008; HELD, 2006; LÜCHMANN, 2006; PARRY & MOYSER, 1994).

Não se considera, no entanto, a democracia participativa como a solução definitiva⁴² para os problemas da citada crise do sistema representativo, mas sim como um poderoso conjunto de propostas alternativas na busca por melhorar a democracia e a gestão da coisa pública⁴³. Não obstante, as análises e formulações de teóricos deliberacionistas são essenciais para avaliar a qualidade dos processos de abertura institucional e seus desenhos, visto que a questão procedimental é o

⁴¹ Souza (2006, p. 191-198) retruca parte destes tópicos em detalhe a partir de argumentos metateóricos a favor da participação e também de evidências empíricas que o autor considera relevantes. Em artigo denso, Fishkin (2015) apresenta 5 argumentos contrários à DD e posteriormente, os retruca, concluindo em defesa das instâncias deliberativas, especialmente as baseadas em sorteio.

⁴² Dagnino & Tatagiba (2007) levantaram a necessidade de diminuir o olhar puramente otimista em relação a participação, enquanto Azevedo (2018) trata de criticar parte da literatura pelo olhar pouco crítico em relação à DP.

⁴³ “Embora entrecortados por diferentes linhas conceituais, esses estudos parecem indicar, de forma uníssona e frente o crescente grau de complexidade societal, as compatibilidades entre a democracia representativa e a democracia direta, ou seja, as possibilidades de articulação entre diferentes espaços e níveis de participação política, para além da participação eleitoral. Ampliam-se, portanto, os sentidos da participação.” (LÜCHMANN, 2006, p. 20).

foco de tais pesquisadores, diferentemente da abordagem “humanista e política” de muitos dos defensores da participação. Além de seu caráter de democratização, DD e DP também trazem consigo potencial de melhorar e tornar mais legítimas as decisões tomadas pelo Estado em seus diferentes níveis de governo em uma estrutura representativa. Como afirma Held (2006), a busca deve ser por uma “democratização dupla”: do Estado, por um lado, e da sociedade civil, por outro.

Porém, de acordo com os aspectos discutidos anteriormente, não se pode afirmar que toda participação é válida e que a abertura de canais participativos por parte do Estado é suficiente para atingir os patamares de alta intensidade ou qualidade democrática defendidos pelos autores supracitados. O surgimento de diversas experiências de democratização contra-hegemônicas no Sul Global desde os anos 1970, características da “terceira onda de democratização” (SANTOS, 2018), foi suficiente para demonstrar um momento de importante troca de informações entre acadêmicos e atores sociais, sendo eles tanto a sociedade civil quanto o Estado e suas interrelações. Ao mesmo tempo em que teóricos tratavam sobre as possibilidades, tanto na vertente de deliberação quanto na participação, os resultados de práticas democráticas em todo o mundo trouxeram *feedback* e dados empíricos para os pressupostos elaborados na academia.

Dentre as principais pesquisas que elencaram estas experiências mundialmente estão as de Santos (2002), Santos & Mendes (2017) e Smith (2005; 2009), evidenciando como os últimos 50 anos foram férteis para o surgimento de inovações democráticas, que se articularam com o sistema representativo de variadas formas (e, em alguns casos, inseridos em contexto de governos autoritários) e foram diversos também em seus resultados. Alguns exemplos são casos como os micromovimentos indianos e as políticas participativas no estado de Kerala; a inserção e integração dos povos indígenas nas constituições e políticas públicas em Bolívia e Equador; as consultas públicas de alto alcance e conselhos de jovens no Reino Unido; os micro-fóruns e “dias de deliberação” nos Estados Unidos; as assembleias públicas para a reforma eleitoral do Canadá e os *mini-publics* para a tomada de decisão no mesmo país; o orçamento participativo em Brasil, América Latina e posteriormente mundo (o que será aprofundado posteriormente neste trabalho); dentre diversos outros casos disponíveis na literatura especializada.

Contudo, foi a partir destas experiências que estudiosos, das diferentes correntes de pesquisa em sociologia e ciência política, perceberam algo essencial para a eficácia do processo de democratização da democracia: a qualidade da participação e as condições institucionais necessárias para atingi-la. Autores como Lüchmann (2002, 2003, 2007), Souza (2006, 2010) e Pereira (2015, 2019) tratam desta questão, aprofundada a seguir.

2.3 CONDIÇÕES PARA A PARTICIPAÇÃO DE QUALIDADE E O PAPEL DO TERRITÓRIO

O arcabouço teórico que envolve as condições institucionais para a participação é também resultante do processo de retroalimentação citado anteriormente. Esta relação diz respeito a como pesquisadores de diferentes áreas que abordam os estudos institucionais elaboram debates acadêmicos e avançam se baseando na literatura anterior e em novas conjecturas, ao mesmo tempo que a empiria insere outras dinâmicas a serem consideradas. A necessidade de articulação dessas esferas é algo reforçado por Smith (2009), que defende a maior validade dos estudos indutivos.

Entender do que se trata a ideia de participação, ainda que superficialmente, é necessário para compreender posteriormente a sua relação com o atual sistema político hegemônico, as experiências alternativas e as formas de identificar sua qualidade. Holz (2015), sob uma perspectiva jurídica, coloca a participação como um direito político fundamental e também como o dever de intervir, ao passo que uma democracia forte deve ser a em que o cidadão intervém, toma decisões e é ativo politicamente. Nos estudos da ciência política, Lüchmann (2006) resume este debate⁴⁴, aberto em duas vertentes: as da democracia representativa e direta⁴⁵. A participação no primeiro caso diz respeito a uma transferência da responsabilidade, em que o voto legitima a tomada de decisão por outros indivíduos, sendo responsabilidade da população como um todo somente, em termos gerais, o

⁴⁴ Para maior aprofundamento, indicam-se os capítulos 1 e 7 de Matos (2012) e o capítulo 1 de Neves (2008). Sob a perspectiva jurídica, o capítulo 2 de Holz (2015) faz abrangente apanhado.

⁴⁵ Segundo Saward (1994) a participação direta é a mais “responsiva”, ou seja, mais democrática.

acompanhamento e consulta das decisões políticas. O segundo é definido pela autora como um que

(...) pressupõe o resgate da soberania popular enquanto princípio central do autogoverno, voltado para a formação da vontade geral, ou do bem comum publicamente gerado. Radicaliza-se, aqui, a concepção de participação política, na medida em que diz respeito à extensão do exercício do poder político a todos os cidadãos, considerados aptos (e em condições de igualdade) para definir os rumos da coletividade. (LÜCHMANN, 2006, p. 20)

Por consequência, o experimentalismo democrático surgido nos países do Sul Global, que se utilizou da citação acima como base, ou seja, preceitos teóricos deliberativos e práticas emancipatórias espontâneas de democracia participativa, recebeu ampla atenção de pesquisadores de todo o mundo, algo que pode ser visto, por exemplo, nos trabalhos de Santos (2003) e Santos & Mendes (2017). As experiências da América Latina se tornam centrais, com especial destaque para o caso brasileiro, onde diferentes modelos de participação institucionalizada surgiram, com variadas origens, e acabaram por se replicar dentre redes de atores institucionais ou até como programas de Estado, sendo a pesquisa de Pires (2011) e seus colaboradores evidência direta da importância do Brasil neste contexto.

O orçamento participativo faz parte desta dinâmica e sua difusão não ficou atrelada somente ao Brasil e seus vizinhos latino-americanos, mas se expandiu igualmente para outras partes do Sul e veio a se consolidar até no Norte Global, em especial na Europa, lar de uma parcela significativa do que Santos (2018), se baseando em Immanuel Wallerstein, chama de “países centrais”. O aparecimento de tantas experiências de democracia participativa em diversos lugares, com formatos variáveis e de até difícil quantificação acabam por levantar uma questão: como avaliar a qualidade desta participação? É justamente a partir desta pergunta que o campo de pesquisa das condições institucionais tenta, continuamente, buscar elementos para responder.

Por isso a afirmação de Parry & Moyser (1994) de que mais participação não significa necessariamente uma democracia de maior qualidade é importante. Em trabalho sintético de debate semelhante, Costa & Cunha (2010) fazem comentários pontuais criticando alguns “postulados universais” sobre a participação popular em políticas públicas, se baseando nos resultados de pesquisas empíricas. Como

mostram os autores, a democratização de fachada é plenamente possível (e até comum), em que canais participativos são inseridos sem que a tomada de decisão guiada pelo Estado seja alterada. Acreditar que o aumento da participação, por si só, trará maior transparência em determinadas políticas está em desacordo com os achados da literatura, em que se identificam que fatores como interesses ou incapacidades dos agentes envolvidos influenciam diretamente a qualidade dos processos. Não obstante, alguns fatores se mostram como entraves à democratização das decisões, como

- Cooptação de lideranças populares por grupos ou facções partidárias;
 - Ausência de democracia interna nas organizações da sociedade civil e no aparelho de Estado, reforçando o elitismo e a centralização de poder decisório;
 - Escassez de informações aos interessados sobre o andamento das políticas; e
 - Inadequada capacitação dos representantes populares para lidar com a complexidade técnica de algumas decisões.
- (COSTA & CUNHA, 2010, p. 548)

A polissemia e expansão da ideia de participação em políticas públicas pelo mundo se apresenta, portanto, como uma “via de mão dupla”. Ao mesmo tempo que pode ser valiosa e gerar processos de altíssima intensidade democrática e de qualidade para as partes envolvidas, pode também ser esvaziada e utilizada como legitimação e fundamentação de práticas que estão muito aquém do necessário para seus contextos. Um aspecto essencial deste segundo caso é o que

(...) a palavra “participação” tem sido frequentemente usada de maneira abusiva no nível internacional, até se tornar, em muitas situações, quase um chavão, ou seja, uma palavra boa para qualquer cenário, que incorpora uma gama tão grande de sentidos e conceitos que se torna incapaz de realmente comunicar alguma coisa.⁴⁶
(ALLEGRETTI, 2013, p. 51)

Tendo isso em vista, diversos autores já elaboraram, ancorados na literatura especializada e em pesquisas empíricas, caminhos para identificar quais as condições institucionais necessárias para garantir a qualidade da participação ou do resultado destas experiências. O intuito deste subcapítulo não é apresentá-los

⁴⁶ Original em inglês. Tradução do autor.

enquanto parâmetros (algo feito já na metodologia) para a problemática desta pesquisa, mas sim discutir o estado da arte consolidado dentre os diferentes caminhos teóricos possíveis nos estudos de viés qualitativo acerca dos modelos democráticos e que, de forma ou outra, vieram a influenciar as decisões aqui tomadas enquanto *framework* da pesquisa. Como discutido por Borba *et al* (2005), é latente a dificuldade em estabelecer critérios sólidos e analíticos para definir sucesso ou fracasso de determinadas experiências participativas.

Um dos mais importantes trabalhos que busca definir tais critérios é o de Smith (2009), que numa abordagem mais ampla de uma série de “inovações democráticas”, nas palavras do autor, chegou a seis condições⁴⁷ necessárias: a) capacidade de inclusão; b) nível de controle popular; c) qualidade do julgamento/tomada de decisão; d) nível de transparência; e) eficiência; e f) transferibilidade. Já em pesquisa notória tratando especificamente dos orçamentos participativos, Wampler (2007a) chegou a cinco condições institucionais essenciais para a qualidade das experiências de aprofundamento democrático e de participação, partindo de uma análise qualitativa e comparativa entre OPs de variadas cidades brasileiras. Para o autor, estas seriam: a) Suporte do prefeito⁴⁸; b) Atuação da sociedade civil; c) “Regras do jogo”⁴⁹; d) Relação entre executivo e legislativo (câmara de vereadores); e e) Saúde financeira do município. As duas últimas condições são secundárias, segundo o mesmo⁵⁰.

Uma abordagem mais recente e com maior enfoque nas questões institucionais pode ser visto em Falanga (2018c), do qual o autor estabelece três grandes blocos com suas respectivas subdivisões de forma a avaliar processos participativos de políticas públicas. Nesta abordagem, o primeiro bloco seria composto pelas análises de “contexto”, em que são levantados aspectos da a) comunidade e b) da entidade promotora, normalmente o governo. O segundo bloco é composto pelo “processo”, formado por a) método de inclusão dos participantes; b) processo; e c) equipe de avaliação. Ao final, o terceiro diz respeito aos “resultados”, em que se identifica a relação entre objetivos e resultados atingidos.

⁴⁷ Em seu trabalho, o autor chama estas condições de *goods*.

⁴⁸ *Mayoral support*, no original. Poderia ser traduzido também como “vontade política do executivo”.

⁴⁹ *Rules of the game*. Uma tradução coerente seria “desenho institucional”, conceito que será apresentado mais a frente.

⁵⁰ Mota & Bliacheriene (2012), por sua vez, consideram a questão financeira como um ponto central para o sucesso da experiência, mesmo no caso brasileiro.

Buscando variáveis qualitativas, Souza (2006) propõe o que o mesmo chama de “indicadores de consistência”, que serviriam também como condições para que haja um processo participativo de qualidade. Sua abordagem, generalista em relação aos possíveis métodos de desenvolvimento urbano que envolvem participação⁵¹, acaba por definir seis indicadores a serem observados, sendo eles: a) profundidade decisória da participação; b) extensão da participação; c) grau de transparência e *accountability*; d) caráter participativo da malha territorial; e) inclusividade; e f) grau de suporte ativo à participação de “grupos vulneráveis”. Para o autor, quando o objeto for especificamente o orçamento participativo, a proporção do orçamento de novos investimentos por parte do poder local deve ser um indicador obrigatório. Este modelo de pesquisa proposto é importante por sua elaboração baseada na ciência geográfica (outro tópico a ser discutido mais a frente), assim como o debate feito por Azevedo (2018) em relação aos conselhos gestores municipais de saúde.

Por sua vez, Avritzer (2008) busca uma abordagem que trate de um leque maior de inovações democráticas no contexto brasileiro ao mesmo tempo que discute duas das condições que o mesmo considera as mais significativas para sua efetividade: tradição associativa e desenho institucional. Na abordagem deste autor, é a capacidade de mobilização da sociedade civil que vai ser o principal fator de influência para a criação e sucesso das experiências participativas, algo presente em toda a sua obra. No artigo supracitado, o resultado é uma tipologia que também considera a vontade da classe política para a efetividade dos “desenhos participativos”⁵². Ainda que o pesquisador tenha explorado, em sua carreira, uma grande gama de inovações democráticas especialmente no caso brasileiro, seu destaque está nos conselhos gestores⁵³. Em extensa análise de matriz teórica,

⁵¹ Segundo o autor, a consistência de uma experiência participativa deve ser analisada a partir do seu grau de ambição (alcance real e potencial, objetivos, etc.) e coerência (ausência de contradições, transparência, *accountability*, auto-regulação, etc.).

⁵² O mesmo considera que o OP tem alta capacidade democratizante, mas alta dependência do sistema político. Para os conselhos participativos de políticas, o resultado é médio em ambos os quesitos. No que diz respeito ao Plano Diretor Participativo, o autor avalia estes como de baixa capacidade democratizante, em favor de uma baixa dependência da classe política. O trabalho de Pereira (2015), no entanto, apresenta fortes contra-argumentos à esta última afirmação. A pesquisa de larga escala de Santos Júnior & Montandon (2011) sobre os PDPs em todo o Brasil também está de acordo com esta última posição.

⁵³ Ver, por exemplo, Avritzer (2017). Um trabalho recente e denso sobre esta questão é o de Pérez (2019).

Romão (2010) crítica profundamente a abordagem de Leonardo Avritzer, argumentando que a mobilização da sociedade civil tem papel secundário no espectro das condições institucionais para consolidação de canais participativos, sendo o contexto estratégico-político vinculado às relações de poder inseridas no já estabelecido sistema político os principais motores de criação, inserção e expansão de processos de maior intensidade participativa ou deliberativa.

Ainda vinculado aos conselhos gestores, especialmente os de saúde, estão as pesquisas de Mayka (2019), também com colaboradores. Baseando-se em pesquisa empírica acerca do caso brasileiro, a autora conclui que aspectos como força, robustez e solidez das instituições são mais essenciais e importantes para assegurar a qualidade da participação, da deliberação e da tomada de decisão em canais participativos, visto que a confiança nas instituições e a composição de suas regras demanda tempo e atuação de variados agentes. A América Latina, ao mesmo tempo que surge como importante berço do experimentalismo democrático e de tentativas mais politizadas de radicalização de processos participativos, tem como contrapartida instituições e estruturas de Estado mais instáveis se comparadas com os países centrais, em termos gerais. Uma consequência dessa relação dialética é de que, ao mesmo tempo que “pipocam” experiências que desafiam o *status quo* da democracia liberal e se apresentam como importantes complementos à esta, sua efemeridade, ausência de critérios e dificuldade na manutenção da qualidade deliberativa também desafiam sua consolidação e aceitação (AVRITZER, 2003; RICH, MAYKA & MONTERO, 2019).

Como consequência desta análise, Mayka (2019) identifica critérios essenciais para a avaliação de instituições participativas, como por exemplo a aplicação (sendo que esta varia entre contextos), durabilidade (que, ao contrário do que se pensa no senso comum, não precisa manter as mesmas regras) e a “força” do desenho institucional (algo definido posteriormente), que não acontece exatamente no momento de sua criação, mas sim com sua consolidação durante os anos. Está abordagem, por sua vez, está diretamente relacionado com a corrente neoinstitucional⁵⁴ e trata-se de um exemplo relevante de pesquisa qualitativa. No

⁵⁴ “[Este campo teórico] salienta apenas a importância do fator institucional para a explicação de acontecimentos políticos concretos. O neo-institucionalismo remete não somente às limitações de racionalidade do processo de decisão como consequência de uma falta ou de um excesso de informações, mas salienta a existência de regras gerais e entendimentos fundamentais que

mesmo caminho, baseando-se em aspectos institucionais em caráter qualitativo e relacional está a pesquisa de Frey (2000), de relevante densidade teórica.

O seu referencial principal é a corrente da *policy analysis* e suas demais influências, formulando uma matriz de análise de experiências empíricas que está baseada numa tríade conceitual que tenta abraçar a fluidez das instituições de países latino-americanos e mais especificamente o Brasil, o que conversa diretamente com as reflexões de outros pesquisadores citadas anteriormente. Os 3 componentes do programa de pesquisa do autor são a necessidade de identificar, para cada política pública, independentemente de sua escala (o que inclui a discussão aqui elaborada), quais são os fatores de: a) *policy*, os conteúdos das políticas em si; b) *polity*, a dimensão institucional, como suas regras e os meios jurídicos que o defendem; e c) *politics*, a dimensão processual das relações que compõem o jogo de poder do campo dos investimentos e políticas de caráter público. Este modelo de análise tripartite acabou por servir de inspiração a outros formulado posteriormente, como os vistos adiante.

Porém, enquanto referencial de maior destaque para esta pesquisa, é necessário se aprofundar nos trabalhos e no arcabouço teórico de matriz neoinstitucional constituída por Lüchmann (2002, 2003, 2006, 2007)⁵⁵ e também pelas balizas teóricas da Geografia e do urbanismo trazidos nas pesquisas de Souza (2006, 2010) e Pereira (2015, 2019).

A primeira autora citada acima, consolidou em seus estudos o que ficou conhecido como o “tripé da democracia deliberativa”, que depois foi modificado para “democracia participativa”, em decorrência de seus avanços no debate sobre a diferença e complementariedade entre estes dois tipos de teoria democrática, algo visto na seção anterior. A partir de suas investigações sobre Porto Alegre (LÜCHMANN, 2002; 2003; 2014) e também Santa Catarina (BORBA *et al*, 2005; BORBA & LÜCHMANN, 2007), formulou em linha teórica bem definida de quais as

prevalecem em cada sociedade e que exerceriam uma influência decisiva sobre as interpretações e o próprio agir das pessoas. [...] O neo-institucionalismo difere do institucionalismo tradicional pelo fato de que ele *não* explica *tudo* por meio das instituições. É possível que haja situações nas quais os processos políticos são pouco consolidados e é difícil explicar os acontecimentos pelo fator institucional, e, se isso for possível, o resultado é condicionado só de forma subsidiária pelas instituições.” (FREY, 2000, p. 233 & 235 [grifo do autor]).

⁵⁵ O aprimoramento desta matriz de referência pode ser vista também em trabalhos coletivos do qual a autora participou, como Borba *et al* (2005) e Lüchmann, Falanga & Nicoletti (2018);

três condições institucionais necessárias para a participação de qualidade e eficácia de experiências democráticas: tradição associativa, vontade política e desenho institucional⁵⁶. A própria autora resume a relação deste tripé conceitual com a qualidade da participação, pondo que

Parte-se aqui do pressuposto de que a maior ou menor capacidade de combinação entre essas variáveis, em se tratando de ambientes urbanos altamente complexos, é fator decisivo para o maior ou menor sucesso da experiência quanto a sua capacidade de promover uma sustentabilidade de caráter virtuoso.
(LÜCHMANN, 2003, p. 170)

A primeira condição, também inspirada pelas pesquisas de Leonardo Avritzer, trata de como a sociedade civil daquele determinado espaço, tem capacidade de impulsionar e fortalecer os processos participativos. Segundo Lüchmann (2003, 2014), um maior capital social coletivo derivado de práticas associativas de maior densidade ou ocorrência histórica anteriores à implementação de inovações democráticas institucionalizadas tendem a aumentar as chances de sucesso da experiência. Um aspecto importante é a influência dos modelos de prática associativa: as de tipo mais combativo tendem a enriquecer processos participativos, enquanto as de viés clientelista ou paternalista condicionam o seu enfraquecimento (BORBA & LÜCHMANN, 2007; NEVES, 2008; MAYKA, 2019).

A segunda condição trata da vontade política do governo eleito (seja ele um partido unitário ou uma coalisão) de efetivamente aplicar e dar continuidade a processos participativos. Wampler (2007a), por exemplo, considera esta a mais importante das condições institucionais para eficácia das inovações democráticas, em seu arcabouço apresentado anteriormente. Lüchmann (2002, 2003), por sua vez, considera que a vontade política deve ser vista em conjunto com as requisições da sociedade civil, na medida que as organizações partidárias e do executivo servem como “elo condutor da implementação de espaços públicos deliberativos e de investimentos na inversão das prioridades sociais” (2003, p. 169).

Este peso da vontade política está baseado, segundo a autora, em três argumentos principais: primeiramente, que a sociedade civil é complexa,

⁵⁶ O trabalho da autora tem clara influência, por exemplo, em pesquisas como a de Avritzer (2008) e especialmente Wampler (2007a), sendo que ambos adotaram ou apresentaram similitudes nas suas próprias formulações de condições institucionais em comparação com Ligia Lüchmann.

heterogênea e composta por relações de poder assimétricas, buscando majoritariamente interesses setorizados e localistas. A capacidade de aglutinação e representação do Estado, por via de sua robusta estrutura, é o que pode via executivo unificar estas demandas; outro fator é o baixo nível educacional e de associativismo do caso brasileiro, resultado de uma história política de caráter elitista, paternalista e clientelista, fazendo ser necessário o “incentivo” por parte do poder público para a efetivação dos canais participativos; e, por fim, a autora considera que o simples aumento da participação não garante a igualdade de participação ou a justiça social⁵⁷, sendo o Estado a “instância responsável pela promoção de ações tendo em vista a inclusão, de criação de mecanismos de salvaguarda do princípio de igualdade participativa, de promoção de medidas pautadas na efetivação da justiça social” (LÜCHMANN, 2003, p. 169).

Em pesquisa realizada em Santa Catarina, Borba e Lüchmann (2007) identificaram que as experiências de orçamento participativo iniciadas neste estado foram muito dependentes da vontade política, sendo o caso de Blumenau, também analisado por Wampler (2007a), marcante. Identificando a mesma lógica debatida por Romão (2010), os autores avaliaram que os processos participativos nesta unidade da federação eram muito dependentes da lógica da democracia representativa e seus ciclos eleitorais, e conseqüentemente da vontade política. Além disso, Borba & Lüchmann (2007) observaram que “o comprometimento da administração é tanto mais difícil de ser obtido quanto maior a amplitude da coalisão governamental” (p. 36) e que “o OP é condicionante e condicionado pelas formas de organização social existentes nos municípios” (p. 43). Seria interessante identificar se fenômenos similares ocorrem em Portugal.

Por fim, a terceira condição diz respeito ao desenho institucional – DI – sendo que este será o mais aprofundado especificamente para o caso português durante a pesquisa. O desenho institucional, que tem se mostrado presente nas avaliações de todos os pesquisadores, é considerado por Lüchmann (2003, 2014) uma variável decisiva em canais participativos não só para o caso brasileiro, mas também para as

⁵⁷ Parry & Moyser (1994) discutem de forma aprofundada a questão de se o aumento da participação em termos quantitativos gera, efetivamente, um aumento na democratização. Suas conclusões ponderam em favor do modelo de democracia representativa, algo que pode ser visto também em Silva (2010) e Feijó (2017), por exemplo.

experiências em outras realidades sócio-espaciais. Resumidamente, o conceito de DI pode ser caracterizado como

(...) o conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis, que operacionalizam a participação e respondem, em boa medida, pela sua maior ou menor capacidade inclusiva e deliberativa. Como sabemos, os desenhos institucionais são resultantes de diversos fatores, variando de acordo com os objetivos, a composição dos atores sociais e governamentais, as correlações de forças e de interesses, o setor da política participativa, e a sua inserção no campo de poder político institucional. (LÜCHMANN, 2014, p. 187)

Outro fator relevante e incluído recentemente na literatura é a “força” de tal DI, algo que demanda três fatores-chave

Primeiramente, a estrutura formal deve deixar clara e extensas as prerrogativas que as instituições participativas irão ter em cada estágio do processo de formulação das políticas públicas. Um desenho fraco vai deliberar à instituição participativa um papel em questões pequenas do setor político, enquanto um desenho forte irá envolver as mais importantes, como a destinação do orçamento. Segundo, estas prerrogativas devem ser balizadas por um poder de tomada de decisão (em vez de consultivo) formalizado. O desenho deve direcionar a autoridade da instituição participativa lado-a-lado com outras instituições estatais, delineando como integrar as decisões das instituições participativas na formulação de políticas públicas. Em contraste, a instituição participativa com um desenho fraco terá permissão para contribuir com debates e formular propostas, mas os canais em que tais debates e propostas afetam as políticas públicas não serão especificados. Por terceiro, um desenho institucional forte estabelece mecanismos efetivos de execução de punições à governos que falham em respeitar a autoridade deliberativa dos conselhos. (MAYKA, 2019, p. 277)

Trata-se, portanto, de uma categoria central para identificar as possibilidades de impacto territorial em determinadas experiências participativas, sendo o OP o foco desta pesquisa. Como veremos, esta inovação democrática pode ser implementada com diversos desenhos institucionais diferentes e que influenciam diretamente na eficácia do processo como um todo. Fica perceptível que, mesmo num contexto em que a mobilização da sociedade civil e a vontade política dos governantes forem favoráveis à introdução de canais participativos, um DI rígido, conservador ou que pouco favoreça a deliberação da população tende a ruir com o processo. Isso é clarificado na explicação de Fedozzi, Furtado & Rangel (2018), quando tratam de como o DI tem ampla influência nas características dos canais

participativos, delimitando os padrões de inclusão, qualidade, eficiência, substancialidade, transparência e a própria *accountability* em si.

Por isso, é importante compreender as formas com que essa relação entre sociedade e Estado pode ocorrer por via do desenho institucional, algo que foi elaborado por Souza (2006; 2010), baseando-se na escala de participação de Arnstein (1969). Segundo o autor, existem oito⁵⁸ graus de abertura do Estado para com a participação popular em relação ao planejamento/gestão urbanos, sendo que somente os mais elevados, parceria e delegação de poder (exclui-se aqui a categoria “autogestão”, ver nota 57) devem ser considerados, respectivamente, razoavelmente e fortemente democráticos. Identificar a presença desta escala nos OPs estudados é de suma importância para analisar o impacto territorial dos mesmos, sendo este fator condicionado também pelo desenho institucional.

Tratando ainda desta questão, é válido trazer a abordagem de Borba *et al.* (2005), ao explicar os princípios fundamentais da corrente neoinstitucionalista para a compreensão da importância do desenho institucional nos processos participativos, sendo eles: a) instituições apresentam relativa durabilidade e um conjunto de regras fundamentais; b) constroem e moldam os agentes ao mesmo tempo que os empodera e é moldado por eles; e c) são constructos históricos e com relevante ancoramento cultural. Como visto anteriormente, tal linha teórica reforça a necessidade de compreensão da influência das instituições na sociedade civil, especialmente em quando se tratam de espaços em que o sistema político está em transformação ou é instável, influenciando diretamente no resultado das políticas públicas. Ainda que tal afirmação esteja mais de acordo com a realidade brasileira, Portugal é uma democracia nova e não apresenta o mesmo grau de maturidade que muitos de seus vizinhos europeus⁵⁹. Não obstante, os autores ainda complementam que

⁵⁸ Estas 8 classes seriam, da mais heterônoma para a mais autônoma: coerção, manipulação, informação (sendo as 3 primeiras mais características de governos autoritários), consulta, cooptação, parceria, delegação de poder e autogestão. Esta última é resultado das conjecturas teóricas do autor, de matriz anarco-libertária e influenciadas especialmente pelo filósofo Cornelius Castoriadis. Encontram-se, até o momento, poucas correspondências empíricas deste grau, citadas pelo próprio Souza (2006) em seu livro.

⁵⁹ Discussões aprofundadas sobre este tema podem ser vistas em Feijó (2017) e Carmo *et al.* (2018). Resumidamente, após pouco mais de 40 anos da queda da ditadura por via da Revolução dos Cravos, em 1974, Portugal pode ser considerada uma “democracia imperfeita”, em comparação com uma fatia significativa dos países da Europa Ocidental e do Norte, democracias “plenas”.

A centralidade das instituições deriva do fato de que elas influenciariam decisivamente a cultura política, a estratégia dos atores e a produção da própria agenda de questões a serem objetivos de políticas (...) na medida em que percebe que ao mesmo tempo que as instituições constroem comportamentos, elas também “empoderam” (*empowerment*) os atores sociais, estruturam novas agendas, mudam preferências e comportamentos sociais. (BORBA *et al.*, 2005, p. 12)

Apresentada a conceitualização de desenho institucional, finalizamos as categorias que remetem ao tripé da democracia participativa. Conforme discutido por Abreu (2016), esta articulação conceitual é importante pois, apesar do potencial explicativo que o DI enquanto objeto de análise já apresenta por si só, uma pesquisa qualitativa que o tenha como enfoque também apresenta seus limites, evidenciados na Figura 3.

Figura 3 - Limites do desenho institucional

Limite	Descrição
Controle e cooptação	Em primeiro lugar, o elogio ao potencial das instituições para promover mudanças nos padrões de ativismo e engajamento da esfera da cidadania precisa de limites porque, conforme sustenta Frey (2003), é preciso ser cuidadoso no que concerne às tentativas de controle e de cooptação que podem ser exercidas pela burocracia estatal (MARQUES, 2008).
Centralização de oportunidades de participação	Há um conjunto de autores que aponta os riscos de se centralizarem as oportunidades de participação apenas à dimensão institucional, ressaltando-se a necessidade de manutenção de espaços de debate e de mobilização em instâncias eminentemente civis (MARQUES, 2008).
Ausência de garantias de participação	Em segundo lugar, atente-se para o fato de que mesmo um desenho institucional direcionado ao favorecimento da participação dos cidadãos não garante que tal participação ocorrerá de maneira fluida e sem percalços, exatamente por conta da retroinfluência de outros fatores sobre os modos de engajamento da esfera civil (MARQUES, 2008).

Fonte: Abreu (2016)

Avançando a reflexão, considera-se que somente estas três não são suficientes para enquadrar todas as condições institucionais para a participação de qualidade. De forma a preencher esta lacuna, o resultado das pesquisas de Pereira (2015; 2019) em relação aos Planos Diretores Participativos⁶⁰ – PDP – em Santa

⁶⁰ Após a publicação do Estatuto da Cidade (BRASIL, Lei 10.257/2001), estes instrumentos de planejamento urbano se tornaram obrigatórios em todo o Brasil para cidades com mais de 20 mil habitantes, integrantes de Regiões Metropolitanas ou detentoras de recursos estratégicos. Em distinção realizada por Souza (2010), este considera os PDPs como instrumentos de planejamento

Catarina, mostraram mais duas condições essenciais para o êxito das experiências participativas em planejamento ou gestão urbanas: o comprometimento dos técnicos envolvidos no processo com os princípios participativos e a necessidade de compreensão do território onde serão introduzidas (ou reformuladas) as práticas.

Para o caso da adesão dos técnicos internamente à publicação de Pereira (2015), seguindo a mesma linha de pesquisa, Silva (2015) e Santos (2015) demonstraram quais as questões que influenciam a relação destes funcionários públicos com os processos participativos. As conclusões são de que, no campo do planejamento e da gestão urbanas (algo do qual o OP deve fazer parte), a formação e prática dos técnicos de urbanismo tende a ser pautada majoritariamente pela tecnocracia, ou seja, com a tomada de decisão calcada numa abordagem centralizadora e cientificista, sem considerar o saber do cidadão⁶¹, como alertado por Fischer (2003), Sintomer (2010) e Allegretti (2013).

Conforme ocorre a inserção de canais participativos neste campo de conhecimento e prática nas cidades (sejam eles os PDPs no Brasil ou a rápida difusão dos OPs em Portugal), a transição de um modelo técnico hierarquizado e - *top-down* para um processo participativo, negociado e com maior multiplicidade de agentes não se dá de forma linear. Em consequência, ocorrem conflitos, contradições, resistências, diferentes níveis de adesão, avanços e retrocessos, enfim, relações assimétricas e heterogêneas típicas de espaços em que há disputa de poder. Esse aspecto também foi identificado por Falanga (2019), que identifica nos *public officials* o papel essencial de ser um dos agentes a moldar o processo (ou seja, conceber o desenho institucional) e também o de criar novas dinâmicas ao se relacionar com sociedade civil e legisladores, abrindo possibilidades ou criando tensões com cada um destes atores conforme o contexto.

Portanto, baseando-se em Pereira (2015) e outros autores que compõem a pesquisa, é possível estabelecer a necessidade que os técnicos em urbanismo

urbano (longo ou longuíssimo prazo), enquanto os OPs seriam de gestão urbana (curto ou médio prazo).

⁶¹ Ainda que tais pesquisas estejam focadas em estudos de caso no estado de Santa Catarina, é possível identificar paralelos com as críticas realizadas por Fischer (2003) em relação à formação acadêmica de técnicos em urbanismo e planejadores urbanos no contexto norte-americano. Para ele, as perspectivas comunicativas deveriam ser inseridas de forma mais assertiva nos currículos universitários de cursos destas áreas, de forma a diminuir o ego dos estudantes e a afastar os futuros gestores do modelo tecnocrático dominante.

adiram aos processos participativos para que haja qualidade na participação destas experiências, visto que “Essas diferenças de postura frente ao processo participativo levam também a diferenças nos processos participativos.” (PEREIRA, 2019, p. 7).

Por fim, a última condição é uma soma dos conhecimentos produzidos pela ciência geográfica nos estudos sobre a questão urbana e que necessita aqui de maior aprofundamento, em adição aos debates teóricos balizados pela ciência política e pelos estudos neoinstitucionais apresentados anteriormente. Introduzir o conceito de território na compreensão das condições institucionais é assumir, como afirmado por Pereira (2019), que a construção de políticas públicas e dos processos participativos no planejamento/gestão urbanos irá refletir as configurações sócio-espaciais locais. A partir disso, busca-se uma leitura científica (não cientificista) da cidade e da participação institucionalizada que a compõe, visto que

“A dificuldade de compreensão dos conflitos nos processos de planejamento urbano, tanto nos processos ditos tradicionais, como no planejamento participativo, tem sua explicação nas insuficientes análise e importância dada (d)à cidade que já existe e seu potencial de influir sobre o futuro.” (PEREIRA, 2019, p. 8).

Para que se possa inserir esta quinta condição no arcabouço teórico trabalhado, é necessário entender o conceito de território em si. Assim, busca-se a definição dada por Souza (2013, p. 97), de que este é configurado por “relações de poder espacialmente delimitadas e operando, destarte, sobre um substrato referencial”. A conexão forte do conceito de poder e a relação direta do território com o espaço, anteriormente estabelecido, leva a uma interpretação do território vista aqui como:

[...] um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. O espaço é a “prisão original”, o território é a prisão que os homens constroem para si. (RAFFESTIN, 1993, p.2)

Cabe ressaltar que apesar da importância do robusto aparato de análise elaborado por Claude Raffestin, citado acima, este via o território como conceito central da ciência geográfica (posição que aqui não se busca defender) e via o espaço sob uma perspectiva puramente de substrato ou natural, sem a devida

complexidade do qual o mesmo deve ser articulado⁶². Aqui não se concorda com esta abordagem, sendo o espaço robusto conceito que deve ser continuamente articulado com as ideias de tempo e também do território, numa tríade analítica, com maior ou menor aprofundamento metodológico, conforme as necessidades de cada pesquisa (SAQUET, 2009).

No decorrer deste debate com conceitual, Fernandes (2009) realiza um importante alerta: o de que território é trabalhado não somente nestas interpretações, do qual o autor intitula de “território diverso“, mas também enquanto perspectiva de governança territorial, vinculada ao Estado, desde o nível da nação até as escalas locais, como municípios e demais divisões administrativas. Esta concepção é importante, pois ideias de “gestão dos territórios“ ou de “ordenamento territorial“ acabaram por se tornar centrais na agenda de organizações transnacionais, organismos de fomento, Estados nacionais e até empresas privadas, rearticulando a noção do que é o território enquanto objeto de interesse dos diferentes agentes. Segundo o pesquisador, este pode ser caracterizado como o “território uno“, concepção valiosa para esta pesquisa. Fernandes (2009), aprofundando suas reflexões, especifica a esfera da governança e de seu papel sobre o território (principalmente na escala do Estado-nação) concedendo-o a tipologia de *Primeiro Território*, sendo o ponto de partida para a criação e surgimento de outros tipos de território. Ainda que esta classificação seja contestável, a importância dada as instâncias estatais e sua influência em termos institucionais, numa relação direta, é considerada relevante.

Por consequência o território é, portanto, uma importante categoria de análise para identificar o exercício do poder pelos agentes do espaço citados por Corrêa (1986) ou na própria concepção da atuação dos atores sociais. Este fenômeno é compreendido por via da análise das territorialidades, conceituada por Sack (2011, p.76) 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”. As territorialidades são arranjadas, rearranjadas, construídas e reconstruídas conforme cada contexto sócio-espacial, que acaba por

⁶² Esta crítica foi primordialmente elaborada por Saquet (2009), ao passo que o autor trata de evidenciar as diferenças entre determinados pesquisadores e escolas, como a francesa, anglo-saxã e italiana. Como referencial para esta pesquisa, tratando-se especificamente do espaço geográfico, orienta-se principalmente por Santos (2006, 2008), Souza (2006, 2013) e Massey (2008).

influenciar os agentes que exercem tal poder no espaço, por via da dominação ou resistência.

A isto se deve aliar as noções de Souza (2013) acerca do que o próprio descreve como territorialização e desterritorialização, sendo este segundo de extrema importância para a compreensão dos possíveis impactos provenientes de conflitos entre diferentes agentes espaciais, visto a citação do autor de que

(...) tal processo pode, sem a menor sombra de dúvida, ter a ver com experiências culturais e identitariamente importantes e, no caso da desterritorialização, até mesmo traumáticas, na esteira do desenraizamento de indivíduos e de grupos sociais inteiros; e pode também implicar a privação do acesso a recursos e riquezas (...) (SOUZA, 2013, p. 101)

A coalisão entre a categoria de referência e sua “família”, ou seja, os conceitos de apoio, configura um processo teórico-metodológico que deve considerar como características fundamentais os

(...) processo de apropriação, dominação e produção do território assim como as relações de poder, as identidades simbólico-culturais (traços comuns), as contradições, as desigualdades (ritmos lentos e rápidos), as diferenças, as mudanças (descontinuidades), as permanências (continuidades), as redes de circulação, de comunicação e a natureza interior e exterior ao homem como ser genético (biológica e socialmente).

(...)

as relações de poder, as redes e as identidades; processos espaço-temporais que marcam determinadas parcelas do espaço, nas formas área-rede, rede-rede ou área-rede-lugar. Ou, dito de outra maneira, através de manchas e retículos. A formação do território envolve sempre as formas areais (ou manchas) e reticulares.

(SAQUET, 2009, p. 73 & 81)

Tendo conhecimento deste conceito e de suas derivações debatidas pela literatura especializada (e que vão muito além do apresentado aqui⁶³) é possível

⁶³ O livro organizado por Saquet & Sposito (2009) faz aprofundado apanhado de tal conceito e seus desmembramentos.

aproximá-lo do objeto discutido de uma forma mais ampla, ou seja, perceber a sua relação com os experimentalismos democráticos e as ferramentas de gestão urbana. A decisão de tal conceito enquanto baliza teórica no campo da Geografia se dá pelas evidências a favor do seu potencial explicativo para com fenômenos que fazem parte do referencial aqui trabalhado quando manifestados no espaço urbano, tanto quantitativamente quanto qualitativamente.

Primeiramente, percebe-se uma aproximação entre abordagem conceitual do território e alguns dos autores de teoria democrática e ciência política discutidos anteriormente. Um dos principais aspectos do referencial formulado por Frey (2000), por exemplo, insere a perspectiva de análise qualitativa das *politics* como uma das dimensões que se relacionam, sobrepõem e cruzam com o conteúdo objetivo e a estrutura institucional de políticas públicas e ferramentas de gestão urbana, evidenciando a necessidade de identificar a atuação dos agentes sociais e como estes interferem nos processos urbanos.

Perceber que nenhuma dessas dimensões é explicativa por si, mas somente no seu contexto de interrelação (o que também ocorre nos trabalhos de Ligia Lüchmann anteriormente referenciados) do qual o espaço e, conseqüentemente, as relações territoriais estão inclusas já aumenta, por si só, as possibilidades de uma interpretação mais robusta dos fenômenos sócio-espaciais. Esta percepção é essencial visto que, como argumentou Saward (1994), todo campo político é composto por diferentes níveis de poder, conflito e interesses⁶⁴, que se dilui em todas as esferas e, inclui-se aqui, manifesta-se espacialmente. O papel da ciência geográfica deve ser aqui destacado, ao se considerar que “espaço e dinâmica política são indissociáveis” (SOUZA, 2006, p. 317).

De forma a reforçar esta discussão é possível se debruçar sobre o trabalho de Romão (2010), em que o mesmo elabora fundamentada crítica à parte das pesquisas vigentes no período acerca de experimentalismos democráticos (mais especificamente o orçamento participativo) e insere a necessidade de uma nova dimensão analítica de caráter qualitativo: as motivações estratégico-políticas que moldam a tomada de decisão entre atores políticos de grande porte, como partidos políticos ou indivíduos com grande potencial de influência psicossocial. Tais

⁶⁴ O autor chama esta tríade de *stuff of politics*.

processos são de difícil mensuração e quantificação de seus impactos, mas não devem deixar de ser considerados na análise ou, no mínimo, nos debates resultantes da coleta de dados para cada pesquisa específica.

No entanto, o importante de se notar das formulações dos autores supracitados é que suas discussões podem ser interpretadas por via da identificação das relações de poder entre diferentes agentes, em variadas escalas. Por consequência, o tal jogo de poderes tem implicações espaciais diretas, influenciando os territórios e se materializando diferentemente conforme os processos e resultados das tensões, conflitos, integrações e fragmentações que ocorrem continuamente no espaço urbano, por via de eventos de territorialização e desterritorialização, formando novas territorialidades. Não obstante, sustentando-se em Lefebvre (2006) e Harvey (2012), o espaço não é um palco inerte, mas sim um importante ator, fazendo com que dessa forma os agentes espaciais alterem o espaço ao mesmo tempo em que o espaço altera tais agentes, consolidando uma constante relação dialética.

Isso não é diferente quando tratamos de experimentalismos democráticos, assim como da gestão e do planejamento urbano, que negociam e disputam poder no espaço de diferentes formas e são, conseqüentemente, fenômenos territoriais. Entendê-los passa necessariamente por compreender as diferentes realidades sócio-espaciais em que estes ocorrem e quais os territórios que formam, visto que cada contexto apresenta seus próprios emaranhados de forças e interesses em jogo, ao vermos que “não há como definir o indivíduo, o grupo, a comunidade, a sociedade sem ao menos inseri-los num determinado contexto geográfico, ‘territorial’” (HAESBAERT, 2016, p. 20).

Uma ressalva neste cenário é de que não foram somente os geógrafos que identificaram a importância do espaço e da influência territorial das instituições em relação aos processos participativos, visto que Borba *et al.* (2005) também tratavam da necessidade de consideração da regionalização como um fator de análise de desenhos institucionais (para o caso do orçamento participativo, especificamente), reforçando tanto aspectos materiais quanto simbólicos e a diferenciação que ocorre entre as cidades “formal” e “informal”. Já Souza (2000a, 2006, 2010), geógrafo, se aprofunda mais na questão e a relaciona também com a eficácia da gestão urbana em si, não a fechando somente aos canais de participação popular.

Neste contexto, Souza (2013) contribui para o debate ao tratar das práticas espaciais e sua relação com estudos (e fenômenos) de matriz sociológica. Ainda que o autor dedique esta reflexão específica para movimentos sociais, especialmente de caráter insurgente (um grupo diferente dos experimentalismos democráticos, como pode ser visto anteriormente na escala da participação), parte do debate nos é valioso, visto que o mesmo argumenta que

[...] estabelece-se o entendimento de que pretender mudar as relações sociais sem mudar a organização espacial (não somente no que concerne ao substrato material, mas também aos territórios e lugares) seria, mais que inútil, um verdadeiro contrassenso.
(SOUZA, 2013, p. 236)

Outras passagens do mesmo capítulo reforçam a importância desta questão, visto as postulações do autor de que “as práticas espaciais são a ponte conceitual entre relações sociais e o espaço” (p. 238) e “práticas espaciais são práticas sociais densas de espacialidade” (pg. 246). Ao se pensar este conceito em conjunto com a ideia de território e os estudos acerca de gestão urbana e experimentalismos democráticos temos que não há sociedade sem espaço e vice-versa, de forma que processos e experiências transformadoras, emancipatórias ou contra-hegemônicas (o que vale para o orçamento participativo, pelo menos em seu surgimento) sejam necessariamente espaciais.

Um aspecto de necessária compreensão é que o Estado é um agente espacial, nos termos de Corrêa (1986), e por consequência este acaba por praticar sua espacialidade, se territorializando e exercendo poder de diferentes formas e em variadas escalas. No entanto, é comum em parte das pesquisas de ciências humanas uma visão homogeneizadora e antagônica do Estado⁶⁵, sendo que na verdade o mesmo se trata de uma estrutura heterogênea, robusta, com diversos conflitos de interesses internos e externos, relacionando-se continuamente com sociedade civil e com o capital nas suas variadas vertentes. Portanto, sua atuação pode variar em cada território e tempo conforme cada contexto, podendo ser tanto em prol da heteronomia e dos agentes hegemônicos ou pela autonomia e contra-hegemonia, nos termos de Souza (2006, 2013). Como posto por Fernandes (2009),

⁶⁵ Esta crítica pode ser vista tanto em Souza (2010) quanto em Romão (2010).

o território é composto por uma diversidade de caminhos possíveis em cada situação e com dimensões variáveis ao passo que compõem a sua totalidade, consolidando a multidimensionalidade do mesmo, o que abre, ao mesmo tempo, possibilidades e limites para o uso de tal contexto enquanto referencial para pesquisas na ciência geográfica.

Nestas reflexões se insere o trabalho de Azevedo (2018), em que discute o papel ainda incipiente da ciência geográfica nos debates e pesquisas acerca da qualidade da participação e da democracia, assim como seus impactos na gestão urbana⁶⁶. Ao pesquisar os conselhos gestores no Rio de Janeiro, o autor estabeleceu discussões de caráter mais amplo, tratando da forte correlação entre a tomada de decisões políticas em canais participativos com seu caráter espacial. Alguns comentários do autor são cruciais para compreender essa questão, como de que há um “papel secundário da ciência geográfica na construção teórica da democracia” e visto que “a ideia de que a democracia é também um fenômeno espacial.” (AZEVEDO, 2018, p. 55).

Outras objeções do autor são pertinentes, como por exemplo a ideia de que os geógrafos tinham mais interesse, em suas pesquisas, no político do que da política em si, negligenciando seu aspecto intrinsecamente espacial, algo considerado providencial para esta pesquisa. A partir da ideia de engenharia político-geográfica este destaca como a consolidação e atuação do poder político por via da organização dos diversos sistemas democráticos demanda uma participação ativa do espaço geográfico, assim como de seus territórios e lugares. O destaque de Souza (2013) para o pensamento lefebvriano é novamente válido, visto que novamente o espaço é visto ao mesmo tempo como produto e condicionador das relações sociais.

Ainda tratando de Azevedo (2018), este debate a necessidade de uma demarcação mais clara do espaço político e também das diferentes escalas de interação que influenciam os territórios e as tomadas de decisão, assim como papel destes nos modelos democráticos discutidos anteriormente. Ainda que os experimentalismos políticos e de gestão urbana estejam normalmente vinculados ao

⁶⁶ A maior participação de sociólogos e cientistas políticos neste campo de pesquisa não significa que haja uma ausência total dos geógrafos. Os trabalhos de Marcelo Lopes de Souza podem ser considerados os de maior relevância e destaque, discutindo sob a perspectiva territorial o orçamento participativo (SOUZA, 2000a; 2004), a democracia e os experimentalismos (SOUZA, 2006) e sua relação com gestão e planejamento urbanos (SOUZA, 2010).

governo local, o próprio autor constrói a crítica de que a literatura especializada formou uma homogeneização desta escala ao trata-la como um sinônimo do município no caso brasileiro, “desidratando” seu potencial explicativo. Para o caso português, discutido mais a frente, a interação entre escalas é latente e o local se destaca além dos municípios, ainda que estes se mantenham como o foco principal. Neste contexto, somado à reflexões anteriores, reforça-se que

(...) a escala política é novamente acionada para a construção de uma engenharia político-geográfica que permitiria a efetivação do modelo proposto da democracia participativa. De modo uníssono, os autores [citados no texto] propõem uma descentralização do poder político e a defesa da construção e valorização de uma escala local. (AZEVEDO, 2018, p. 60)

Também na vertente crítica, Allegretti, Tang & Secchi (2016) utilizam-se dos escritos de Mark Purcell para apresentar a ideia de “armadilha local” (*local trap*), em que premissas de valores são assimiladas como se fossem necessariamente da escala local. A construção teórica deste termo, seja ela por acadêmicos ou ativistas, como uma contraposição ao global, se mostra como um limitador nas pesquisas em diversas áreas, compondo uma dicotomia perigosa para os estudos em democracia urbana e inovações democráticas, como reforçado pelos autores.

Essa posição de destaque do governo local é perceptível, por exemplo, no levantamento bibliográfica realizado por Holz (2015). Diante da complexidade dos Estados-nacionais de matriz liberal (e também os regimes híbridos ou de linhagem socialista/comunista) e da globalização por estes impulsionados, a escala local se tornou base estratégica na contraposição ao modelo hegemônico. Vistos como mais legítimos e próximos dos cidadãos, parte da literatura defende que é nestes poderes descentralizados e de maior autonomia que a democracia participativa tem maior capacidade de florescer.

Concordando com isso, Moynihan (2007) adiciona que a participação no nível do local a faz ter mais “significado”, permitindo um envolvimento mais direto dos cidadãos. Tendo consciência das críticas de Azevedo (2018) acima debatidas e também do posicionamento de Massey (2008), que crítica a supervalorização do local pelos geógrafos e cientistas sociais, defende-se aqui que interpretar a democracia como um fenômeno espacial e territorializante é também assumir sua

multiescalaridade, manifestando-se diferentemente conforme a escala, seja ela o local, regional, nacional, global e as demais possíveis de análise.

Assim, ao final desta seção, foi possível estabelecer o que e quais são as condições essenciais para a participação de qualidade em inovações democráticas de gestão urbana, as somando à necessidade de compreensão das relações de poder espacializadas, ou seja, do território. Isso nos leva, à luz do que foi trabalhado até o momento, à descrição do referencial central dessa pesquisa, do qual as análises quali-quantitativas estarão balizadas, construído a partir do conjunto de discussões realizadas neste capítulo, somado à inspiração das pesquisas dos impactos do OP em estudos de casos como os de Cabannes (2015) e Cabannes & Lipietz (2015, 2017). Trata-se do conceito de “impacto territorial”, definido 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.*

Sabendo disso, cabe ao próximo capítulo tratar objetivamente da primeira frente desta pesquisa, que envolve a aplicação dos conceitos discutidos para entender o processo de democratização da gestão local no contexto contemporâneo português para posteriormente, observando os resultados, debater qual é efetivamente a sua capacidade de alteração da realidade urbana, por via do orçamento participativo.

3 DUAS GRAMÁTICAS DE UMA MESMA LÍNGUA: INTERPRETANDO A EXPANSÃO GLOBAL DOS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS E SUA CHEGADA EM PORTUGAL

3.1 AS EXPERIÊNCIAS DO OP

Anteriormente, na introdução deste trabalho, o orçamento participativo (OP) foi brevemente apresentado e conceituado de forma a permitir uma melhor compreensão da investigação, de seus objetivos, metodologia e posteriores discussões. No entanto, é essencial neste momento da pesquisa que haja maior dedicação nesta discussão, para haver maior compreensão da trajetória do conceito. Quando surgiu no final dos anos 1980 e início dos 1990, seu caráter experimental e as possibilidades identificadas levaram a literatura à análises demasiadamente otimistas (como as de SANTOS, 1999⁶⁷ & GURGEL, 2013), sobrepostas posteriormente pela complexidade social e espacial que o OP mostrou nos anos seguintes. Neste contexto, em que a experiência ainda estava “fresca” e iniciando seus passos de divulgação e difusão internacional além de Brasil e América Latina (como veremos adiante), Santos (2003b), inspirado especialmente pela experiência portoalegrense, identificou o que seriam os princípios essenciais em um OP

- a) todos os cidadãos têm o direito de participar, sendo que as organizações comunitárias não detêm, a este respeito, pelo menos formalmente, *status* ou prerrogativas especiais;
 - b) a participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e de democracia representativa, e realiza-se através de instituições de funcionamento regular cujo regimento interno é determinado pelos participantes;
 - c) os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado em uma combinação de “critérios gerais” – critérios substantivos, estabelecidos pelas instituições participativas com vista a definir prioridades – e de “critérios técnicos” – critérios de viabilidade técnica ou econômica, definidos pelo executivo, e normas jurídicas federais, estaduais ou da própria cidade, cuja implementação cabe ao Executivo.
- (SANTOS, 2003b, p. 467)

⁶⁷ É neste trabalho que o autor chamou alguns países em que surgiam práticas participativas de “Estado-novíssimo-movimento-social”. Tal nomenclatura foi posteriormente criticada por Souza (2006), concordando-se aqui com este segundo autor.

A ideia de princípios fundamentais também pode ser vista no trabalho de Mitu (2016), vinculado à escola da eficiência administrativa dos orçamentos participativos. Segundo o autor, os cinco princípios seriam os de: a) cidadania ativa; b) coesão social; c) desenvolvimento de cultura cívica; d) transparência administrativa; e e) abertura e desenvolvimento institucional.

Tratando de uma conceituação mais específica e focada no que seria um OP, Dias (2011) busca o detalhamento de Ubiratan de Souza, vinculado à criação do canal participativo da capital gaúcha, que bem representa o período histórico descrito anteriormente. Segundo a análise do autor, via-se naquele momento o orçamento participativo mais atrelado à realidade brasileira e latino-americana, sendo considerado um processo de democracia direta, voluntário e universal que deveria debater e definir questões que envolvam o orçamento e políticas públicas, levando o cidadão a um patamar de protagonista das decisões políticas que envolvam a cidade. Esta definição se mantém atual e utilizada em pesquisas quantitativas e qualitativas, algo que pode ser visto, por exemplo, no trabalho de Cabannes (2015).

À medida que a experiência se expandiu mundialmente, novas classificações e tentativas de leitura apareceram, incentivando os autores a buscarem outras interpretações, propondo conceitos e até matrizes de tipos ideais (como será visto posteriormente). Importante papel neste cenário tiveram agentes como o Banco Mundial e a ONU que, por seu processo de difusão da prática e manuais, aplicavam e divulgavam o que os mesmos compreendiam como sendo um conceito específico e necessário de OP. Dias (2011) debate superficialmente esta questão, ao mostrar que a abordagem destas instituições considera tal ferramenta como um processo de duas fases: uma primeira em que se apresentam propostas e discutem-se os orçamentos e uma segunda em que é feito o monitoramento, execução e avaliação do que foi realizado, por via de mecanismos tanto diretos quanto indiretos, conforme as necessidades locais.

Com a expansão mundial das experiências, com diferentes vertentes políticas, ideológicas e técnicas, tornou-se cada vez mais difícil elaborar um conceito fiel ao que ocorre na realidade. Em trabalho amplo e de escala global organizado por DIAS, ENRÍQUEZ & JÚLIO (2019), os mesmos quantificaram e validaram OPs que seguissem os seguintes três critérios: a) deve envolver uma parte ou a totalidade do

orçamento de uma instituição para ser decidida de forma independente e livre pelos participantes do processo (os autores fornecem ainda detalhamento sobre os tipos de instituições e participantes válidos); b) a iniciativa deve ter no mínimo dois ciclos seguidos, com os participantes incluídos na fase de tomada de decisão acerca do espaço-tempo trabalhado; e c) a prática deve ser continuada, aplicada num determinado período de tempo.

Em caráter sintético e totalizante, Wampler (2007b) tratou de definir o OP como um “processo de tomada de decisão em que cidadãos deliberam e negociam acerca da distribuição de recursos públicos”⁶⁸ (p. 21). Aqui, baseando-se no arcabouço teórico consolidado pela literatura especializada já citada e ainda a ser discutida, reforça-se o que foi anteriormente apresentado na introdução, ao se considerar que o orçamento participativo é, de maneira resumida, *um método participativo de produzir políticas públicas de curto/médio prazo, envolvendo a discussão do orçamento público com a população – normalmente na escala municipal – e o uso de democracia direta em alguma de suas fases.*

Sabendo deste trajeto conceitual e até uma relativa polissemia do que se trata esta ferramenta de gestão urbana, é necessário traçar uma linha temporal que descreva o contexto e as condições para seu surgimento no Brasil, para posteriormente entender sua difusão internacional e, enfim, a consolidação e características do caso português, de forma que seja possível realizar seu diagnóstico e posterior análise.

Faz-se necessário introduzir que tal inovação democrática (SMITH, 2009)⁶⁹ não teve seu surgimento em um contexto localista desconectado da realidade brasileira, sendo justamente o contrário: o OP foi resultado de um momento em que a população brasileira se mostrava disposta à maior participação política, em decorrência das conquistas constitucionais da Constituição Federal de 1988 que permitiram a entrada da sociedade civil na esfera pública, viabilizando uma maior conexão entre organizações estatais, movimentos sociais e até cidadãos não-organizados, por via de canais institucionalizados de participação. O fim, ainda que progressivo, da Ditadura Civil-Militar brasileira, abriu caminho para o surgimento de

⁶⁸ Original em inglês. Tradução do autor.

⁶⁹ Uma inovação democrática é considerada pelo autor como “instituições que foram especialmente desenhadas para aumentar e aprofundar a participação cidadã no processo de tomada de decisões políticas” (SMITH, 2009, p.1). Original em inglês, tradução do autor.

diversas propostas alternativas de gestão da coisa pública, decorrente tanto dos anseios da sociedade civil quanto da descentralização e municipalização do poder no país (AVRITZER, 2003; 2017; MAIA, 2013).

No entanto, Tranjan (2012) demonstra detalhadamente como diferentes agentes espaciais vinculados tanto à sociedade civil quanto ao Estado (na escala local) já vinham desenvolvendo experiências participativas em diferentes partes do Brasil e sob perspectivas teóricas e ideológicas de matrizes variáveis, em contraposição às políticas autoritárias e centralistas do governo militar. O autor, em sua tese, analisa a importante atuação de figuras como a ala dos “Autênticos” do MDB (partido único de oposição ao governista, a ARENA); a capilarização das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) em decorrência da visão progressista do período por parte da Conferência Nacional dos Bispos (CNBB); e os movimentos unificadores dos trabalhadores das zonas industriais brasileiras, especialmente no estado de São Paulo.

Avançando nas análises de Tranjan (2012), torna-se perceptível a importância destes movimentos em sua forma espacial: as experiências participativas anteriores à CF/88, como as que ocorreram em Lages (1975-1980), Boa Esperança (1980-1985) e Diadema (1980-1985)⁷⁰. Tais acontecimentos, que buscavam o aprofundamento da democracia (CUNHA, 2007; SMITH, 2009; SANTOS & MENDES, 2017) se mostraram como importantes balizas para as aberturas à participação da população que viriam a se espalhar em território brasileiro, após a divulgação do texto constitucional supracitado e que são descritas por Avritzer (2017).

É neste contexto que se torna possível compreender o surgimento de uma inovação democrática do patamar do OP, do qual o caso de Porto Alegre é considerado não só pioneiro, mas também um dos mais exitosos. Tal experiência é largamente estudada⁷¹ e citada tanto pela bibliografia internacional quanto por

⁷⁰ A gestão Dirceu Carneiro em Lages também foi analisada por Souza (2006); O caso de Pelotas, não citado pelo autor e que ocorreu entre 1984 e 1985 (GUGLIANO *et al*, 2008), é considerado um importante marco de experimentalismo democrático de caráter local ainda sob governo militar.

⁷¹ O de Porto Alegre é, provavelmente, o mais destrinchado estudo de caso em toda a literatura acadêmica sobre orçamentos participativos. Somente para a realização deste trabalho foram utilizadas referências de autores como Santos (2003b), Wampler (2007a), Luchmann (2002, 2014), Marquetti (2007, 2008), Gugliano (2007), Smith (2009), Rennó & Souza (2012), Melgar (2015), Nuñez (2018), dentre outros. Smith (2009) apresenta críticas de como a literatura acadêmica se dedicou demasiadamente ao caso de Porto Alegre em detrimento de outras municipalidades, mas apresenta argumentos que justificam este cenário.

gestores urbanos como referência básica para a difusão de tal método participativo primeiramente pela América Latina e posteriormente pelo globo, como descrito por Sintomer *et al.* (2012) e Smith (2009). Ainda que os primeiros ciclos não tenham sido tão exitosos quanto posteriormente, somente após um ano da criação da experiência portoalegrense já haviam outros 12 municípios iniciando a prática (WAMPLER, 2007b). Não cabe a este trabalho o aprofundamento na análise ou discutir a experiência da capital gaúcha, algo já feito em detalhe por um volume significativo de autores, como visto acima. Mas ressalta-se que é necessário apresentar uma breve descrição do processo e das condições que fizeram possível o surgimento, a consolidação e a expansão de tal instituição participativa de alta densidade democrática (feitas as devidas ressalvas), conforme Santos (2003a) e Marquetti (2007).

O Orçamento Participativo de Porto Alegre se iniciou no ano de 1989, na gestão do prefeito Olívio Dutra, numa coalisão singular entre diferentes dinâmicas: o fato de tal mandato político ser o primeiro do Partido dos Trabalhadores – PT – em uma capital estadual, sendo esta estratégica para a expansão do partido no cenário nacional; o de a ala responsável pela gestão⁷² ter como um dos motes centrais o aumento da participação popular nas políticas públicas; e também a tradição associativa local já consolidada por via da UAMPA (União da Associação de Moradores de Porto Alegre) que reivindicava um controle popular do orçamento municipal, que passava por momentos de déficits financeiros significativos (LÜCHMANN, 2002; AVRITZER, 2003; SANTOS, 2003b; e SOUZA, 2006; 2010).

Este último aspecto é significativo para compreender a importância do surgimento de tal canal participativo. O orçamento municipal, como argumentado por Marquetti (2007, 2008) e Allegretti & Copello (2018), sempre foi visto como algo basicamente “intocável” na estrutura estatal, uma variável da governança pública acessível somente para técnicos e profissionais (neste caso, os políticos), nunca sendo foco central na discussão pública. Este padrão demonstrava a falta de

⁷² Como bem analisado por Romão (2010), os partidos políticos não são homogêneos e o Partido dos Trabalhadores, por seu caráter amplo no espectro da esquerda, também apresentava um grande número de conflitos internos pelos rumos políticos. O caso do OP de São Paulo (CAMPOS, 2008) é evidência de como tais dinâmicas influenciam na atuação do executivo.

transparência e *accountability*⁷³ características da burocracia estatal, evidencia clara da heteronomia⁷⁴ de tal esfera mesmo nas ditas democracias liberais, utilizando os termos de Souza (2006, 2010). É neste contexto que Pereira (2008) chama o processo orçamentário tradicional empregado por prefeituras municipais de “autoritário”. Ainda que se considere certo exagero em sua constatação, ela demonstra a posição tomada por parte dos defensores do OP neste debate. Para Mitu (2016), um argumento ético e pragmático é o suficiente para a validade desta experiência: a de que se os serviços e investimentos realizados pelos governos são financiados diretamente pelos impostos, então o uso deste capital público deve atender às expectativas de quem contribui com ele. O debate nessa linha também foi trazido por Fernández & Fortes (2010), focando na questão da racionalização do dinheiro público.

Tal inovação democrática acabou sendo desenhada num processo conjunto por um Estado com evidente vontade política de inserir a população em nível local nos debates políticos por via de canais participativos, e por movimentos sociais que reivindicavam maior atuação e controle social nas decisões governamentais⁷⁵. Este processo de construção conjunta é considerado por Souza (2006, 2010) como um dos principais fatores para o sucesso da experiência, sendo que as “regras do jogo” (WAMPLER, 2007a) foram moldadas pelos próprios atores sociais, incluindo o recorte espacial para gestão do OP. Cabannes & Lipietz (2017) e Allegretti (2014) reforçam as vantagens desse modelo de autorregulamentação (que conforme o segundo autor não é suficiente por si só, mas necessário no processo) ao identificarem que processos participativos em que as regras são definidas exclusivamente pelo Estado tendem a gerar uma percepção negativa por parte da

⁷³ Wampler (2007a) faz análise aprofundada deste conceito, dividindo-o 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 social exercida pela sociedade civil em indivíduos eleitos e burocratas para que estes hajam conforme o *rule of law*. Neste trabalho, tratamos especialmente na terceira vertente. Franzese & Pedroti (2005) também fazem análise deste conceito conforme a divisão em três tipos e seu papel no orçamento participativo.

⁷⁴ Segundo Marcelo Lopes de Souza (2006, 2010) a heteronomia se trata da antítese à autonomia, ou seja, um contexto em que as forças do capital ou do Estado (ou ambas) suprimem as possibilidades de autonomia coletiva e individual de determinados grupos, povos ou da sociedade como um todo. Para o autor, todos os Estados-nacionais atuais ou recentes, sejam eles capitalistas ou socialistas, são heterônomos em diferentes níveis.

⁷⁵ Fernández & Fortes (2010) argumentam que este aspecto é um dos mais importantes do orçamento participativo (e que fortalece a relação entre DR e DP), já em sua expansão para o continente europeu.

população, impactando sua legitimação, independentemente da qualidade do desenho institucional.

Autores como Lüchmann (2002), Santos (2003b) e Souza (2010) detalham o processo sob diferentes perspectivas de análise, sendo este descrito aqui de forma resumida. Primeiramente, a área urbana foi dividida em 17⁷⁶ “regiões” (numa formulação conjunta entre Estado e sociedade civil), das quais congregam variados bairros e comunidades. É nestas porções da área urbana que a prefeitura realizava as reuniões em duas rodadas (posteriormente transformada somente em uma), em que serão votadas as prioridades dos habitantes locais, chamadas de assembleias regionais, no sistema “um cidadão, um voto”. Posteriormente foram criadas também as assembleias temáticas, que tratam do município em sua totalidade, divididas em 6 temas gerais: habitação & meio ambiente, transporte, educação, economia, cultura e saúde.

Conforme Lüchmann (2002), o princípio central era incentivar a participação massiva da população nas assembleias regionais, onde o contato entre as camadas populares e o corpo técnico/político da prefeitura era maior, de forma a capilarizar o OP enquanto prática participativa e efetivamente democratizar a discussão em relação ao orçamento público. Resumidamente, a maior presença da população resultava em um maior número de delegados selecionados para as plenárias regionais e temáticas. É também nas assembleias regionais que são eleitos os conselheiros (que viriam a compor o COP), corpo representativo de maior proximidade com o alto escalão da prefeitura e que acompanhava todo o processo de julho até dezembro. Além disso, como ressaltado por Santos (2003b) e Marquetti (2008), tal OP tinha conseguido um robusto conjunto de regras e formulação de pesos para equilibrar a distribuição de recursos dentre as diferentes regiões, de forma a priorizar áreas mais fragilizadas de infraestrutura.

O processo, composto de uma complexidade suficiente e uma dinâmica de co-gestão entre governo municipal e sociedade civil, tinha como característica marcante a sua dinamicidade. Como bem demonstrado por Santos (2003b) e debatido mais amplamente por Allegretti (2014), as regras do jogo poderiam ser

⁷⁶ Eram 16 regiões, com a 17ª sendo criada pela divisão da Região 1 em duas, no ano de 2007 (PMPA, s/d).

alteradas conforme o *feedback* dos ciclos anteriores e traziam, como consequência, maior vivacidade para este canal participativo⁷⁷.

Com um começo conturbado, o meio dos anos 1990 é visto como o período em que efetivamente a experiência pôde se expandir e consolidar, virando marca da gestão petista na cidade e sendo adotada tanto pelo Estado quanto pela população enquanto focos centrais de sua atuação conjunta. Como descrito por Wampler (2007a), até a data da publicação de sua pesquisa já haviam sido canalizados investimentos na ordem de US\$ 400 milhões; os valores discutidos nas reuniões participativas chegaram a atingir 100% dos investimentos municipais (MARQUETTI, 2007); e a participação popular teve um pico de aproximadamente 30.000 pessoas presentes nas assembleias distritais no ano de 2002, mostrando significativa queda com a saída do governo petista posteriormente (RENNÓ & SOUZA, 2012).

Autores como Santos (2003a) e Marquetti (2008) detalham por via de dados os feitos materiais da aplicação das demandas do OP por parte da prefeitura municipal, que privilegiou as áreas com maior déficit de infraestrutura e aplicou conceitos de justiça redistributiva ao espaço urbano da capital gaúcha. Foi com estes números e o impacto territorial supracitado que a experiência portalegrense recebeu o título de “boa prática” da ONU no ano de 1996 e catapultou tal inovação democrática à patamares mais altos: o de uma difusão nacional e internacional muito significativa, que levou a autores como Sintomer *et al.* (2012) a chamarem de “retorno das caravelas”, algo a ser aprofundado na seção posterior.

O Orçamento Participativo de Porto Alegre se manteve sob a alçada do PT até as eleições de 2004, quando após 4 mandatos consecutivos do partido, uma coalisão de oposição se sagrou vitoriosa nas eleições municipais. No entanto, a capilaridade e suporte social massivo do OP com a população local obrigou os opositores a realçarem que manteriam tal inovação democrática ativa⁷⁸, o que realmente ocorreu, ainda que com algumas alterações no modelo praticado até

⁷⁷ Percebeu-se depois com a decadência da experiência, especialmente nos anos 2010, que esta flexibilidade poderia ser utilizada também contra a qualidade do processo, conforme a alteração das regras foram tirando poder da população que estava na base do modelo. Essa análise pode ser vista em Melgar (2015) e Nuñez (2018).

⁷⁸ Discussões sobre a institucionalização do OP de Porto Alegre (como transformá-lo em uma lei municipal, por exemplo) sempre estiveram no centro dos debates dos agentes envolvidos na dinâmica, com argumentações válidas de ambos os lados. Como resultado dos debates, as forças locais prezaram por não o vincular diretamente à gestão municipal, prezando pela autonomia do processo (SANTOS, 2003b; SOUZA, 2010).

então. Já na época estudiosos do OP deixavam clara sua preocupação com a alteração, visto os comentários realizados por Souza (2006) e Wampler (2007a). Conforme suas previsões, o orçamento participativo deixou de ser central para a gestão urbana municipal como outrora e foi se enfraquecendo gradativamente até ser suspenso temporariamente com aprovação pelo Conselho do OP, no ano de 2017⁷⁹ (NUÑEZ, 2018). Este fato, resultado da decadência do modelo empregado, é considerado pelo autor como um marco tão significativo quanto seu surgimento e consolidação nos anos 1990.

Porém, foram os anos de maior impacto deste método participativo na capital gaúcha que se tornaram o ponto de partida para a sua expansão (igualmente, ou em modelos similares) primeiramente em outras cidades pelo Brasil e posteriormente no mundo. Como ressaltado anteriormente, o contexto sócio-espacial foi extremamente importante para seu surgimento, visto a conjuntura política particular de Porto Alegre (LÜCHMANN, 2002; 2014) e que acabou por se tornar um espaço urbano central no cenário das inovações democráticas em nível global, algo exemplificado ao sediar o Fórum Social Mundial no ano de 2001, assim como edições posteriores (SANTOS, 2003b). Uma consequência negativa deste cenário foram as análises demasiadamente otimistas do período, conforme o levantamento e críticas realizadas por Dagnino & Tatagiba (2007), Neves (2008), Miguel (2017) e até o próprio Santos (2018).

De qualquer forma, como demonstram Wampler (2007a), Marquetti (2008) e Lüchmann (2014), naquele contexto estavam presentes pontos essenciais para a formação de uma inovação democrática, nos termos de Smith (2009), como o OP: sociedade civil forte e um corpo político engajado nos métodos participativos, o que permitiu a união essencial para o andamento do processo ao longo dos anos. No entanto, ainda que Porto Alegre seja o principal exemplo, não é o único OP de notável sucesso no contexto nacional.

Como aprofundado por Avritzer (2003, 2008), Cunha (2007), Gomes (2007), Pires (2008), Mendes (2005) e Matos (2012), Belo Horizonte também apresentou um caso de extremo êxito, ainda que tardio, devido a condições similares as vistas no contexto portalegrense, como uma considerável tradição associativa e vontade

⁷⁹ Conforme divulgado pela PMPA (2019), o OP local foi retomado no ano de 2019, agora se baseando principalmente em ferramentas digitais.

política direcionada pela gestão corrente no período. No entanto, o caso da capital mineira se diferencia de sua inspiração sul-rio-grandense pelos caminhos que seu modelo assumiu e a atuação dos técnicos no processo: enquanto o principal mérito de Porto Alegre foi radicalizar e densificar a democracia enquanto mantinha regras do jogo bem definidas (SANTOS, 2003b; SOUZA, 2006), o de Belo Horizonte foi a consolidação de um arcabouço técnico robusto que forçava o executivo a aplicar as decisões tomadas e que tinha alta eficácia nos termos da justiça redistributiva, algo que teóricos e defensores do OP consideram central no caso brasileiro (AVRITZER, 2008; PIRES, 2008; GOMES, 2007; WAMPLER, 2007a; 2007b).

O orçamento participativo em Belo Horizonte foi criado em 1993 e vem sendo realizado ininterruptamente desde então por mandatos de diferentes coalisões partidárias, ainda que este canal participativo tenha sido introduzido localmente por iniciativa do PT. Com a realização das diferentes edições, se tornou notório por uma série de fatores, dentre eles: as dimensões dos investimentos⁸⁰ e da mobilização popular⁸¹; o alto grau de inovação, experimentalismo e as tentativas de novos modelos setoriais para debate com a população⁸²; o formato de *accountability* estabelecido pela caravana de prioridades do COMFORÇA (AVRITZER, 2008; MATOS, 2012); e a elevada integração com políticas de desenvolvimento e planejamento urbano locais, algo continuamente ressaltado por Pires (2008).

Porém, estes avanços não inibem a experiência belo-horizontina de críticas da literatura especializada. Exemplos estão em autores como Souza (2006), que considera a participação popular na formulação do OP em tal cidade reduzida em comparação a Porto Alegre; Gomes (2007), que via o modelo do processo como tendencioso para relações clientelistas com associações de moradores e não de indivíduos não-organizados; e Wampler (2007a), que analisava o OP da capital mineira como demasiadamente tecnicista e com pouco impacto em termos de ampliação da democracia para camadas subalternas. Considerados tais questionamentos, acredita-se que a experiência da capital mineira também atingiu alto grau de sucesso e, especialmente por via de seu OP Digital, veio a influenciar os

⁸⁰ Segundo dados da Prefeitura de Belo Horizonte (2018), mais de R\$ 2,4 bilhões já haviam sido canalizados por via do OP em obras municipais, tendo mais de 1.200 realizadas até março de 2016.

⁸¹ Desde 1993, somados os diferentes canais, mais de 1 milhão de pessoas tiveram contato direto com o OP-BH, sendo 400 mil delas presencialmente (PMBH, 2018).

⁸² Por exemplo: OP Digital, OP Habitação e OP da Criança e do Adolescente.

modelos de diversos outros orçamentos participativos, inclusive na escala internacional (MATOS, 2012; MATIAS, 2013).

De forma a expandir a discussão, cabe trazer outro importante caso do contexto brasileiro: o do município de São Paulo. Este OP se tratou de um salto de escalas em termos da organização de um desenho institucional de gestão urbana participativa, decorrente das dimensões da capital paulista, como ressaltado por Campos (2008)⁸³. Porém, apesar de tentativas vinculadas a governos municipais de esquerda em diferentes períodos históricos, apresentou dificuldade em estabelecer uma forte coalisão da sociedade civil, assim como uma baixa capacidade em implementar políticas participativas. Isso gerou uma duração reduzida da experiência e teve grande impacto no projeto de expansão dos canais participativos em prefeituras do PT, tanto em decorrência da imagem do partido para com a população como também nos choques internos entre militantes petistas abertos à participação popular e entre os mais adeptos da “tecnocracia de esquerda”⁸⁴ (ROMÃO, 2010).

O que ficou evidente foi a necessidade de maior experimentação dos modelos de OP, de forma a se adequarem com os diferentes contextos sócio-espaciais dos municípios brasileiros e suas condições institucionais também variáveis. Portanto, ao se discutir OPs no Brasil, não é possível fazê-lo citando somente casos notórios em grandes cidades, sendo essencial entender a difusão desta prática participativa pelo país e como, nos últimos 30 anos, ela viveu em sua terra natal diferentes momentos, sendo eles de expansão e retração, otimismo e desmantelamento.

Consideradas as condições nacionais citadas ao início desta seção, em soma ao aparecimento da bem-sucedida experiência de Porto Alegre e da expansão do Partido dos Trabalhadores pelo Brasil, o cenário para a difusão do orçamento participativo na escala nacional era favorável nos anos 1990. Tal fenômeno, que efetivamente ocorreu, abriu uma lacuna para a academia de compreender quais as dinâmicas responsáveis e o seu resultado em termos práticos. Autores como Souza (2000b), Avritzer (2003), Silva & Carvalho (2006), Marquetti (2007), Wampler (2007a,

⁸³ O caso da capital paulista diz respeito a um município que tinha, em 2000, uma população de 10.434.252 habitantes (IBGE, 2017), equivalente ao total de Portugal, por exemplo. Isso, somado aos vultuosos investimentos que deveriam passar pelo OP (mais de R\$ 1 bilhão em 2003) demonstram um salto de escalas digno do OP-RS ou do OPP, o que por si só valoriza a experiência.

⁸⁴ Termo cunhado por Souza (2006, 2010) para caracterizar alas progressistas da militância das questões urbanas que não tinham confiança ou prática aberta à metodologias participativas na gestão/planejamento urbano.

2007b, 2008), Avritzer & Vaz (2013), Lüchmann (2014) e Lüchmann, Romão & Borba (2018) são exemplos de discussões na escala nacional e sob vieses variados: desde propostas de tipologia até descrições da disseminação em si.

A partir dessas leituras é possível desenhar um breve caminho do orçamento participativo brasileiro: atrelado inicialmente ao PT, o OP se expandiu pelo território nacional e já tinha sido implantado em pelo menos 300 municípios até 2004, sendo que todos os governos petistas nos com mais de 100 mil habitantes o adotaram no período (WAMPLER, 2008). Com uma análise mais restrita, mas mais atualizada, Lüchmann, Romão & Borba (2018) demonstram, em consonância com os dados mostrados acima, que o auge do OP em nível local no Brasil foi justamente no período eleitoral 2001-2004, decaindo desde então. No período 2012-2016, somente 60 municípios com mais de 100 mil habitantes adotam tal prática participativa em todo o cenário nacional, pouco mais da metade da faixa temporal citada anteriormente⁸⁵. Outro aspecto importante, ilustrado por Lüchmann, Falanga e Nicoletti (2018) é o fato que o OP começou e se fortaleceu no Brasil especialmente pelo Sul e Sudeste, em municípios com maior saúde financeira (WAMPLER, 2008) e diretamente ligados com a rede de difusão do PT⁸⁶, vindo a receber maior destaque no Norte e Nordeste do país somente a partir de 2004, quando amplamente as experiências perdiam força nas primeiras regiões que se destacaram.

Além desta avaliação quantitativa, alguns dos autores citados se incumbiram de discutir questões que envolvem a qualidade dos processos nos OPs, algo valioso para esta pesquisa. Sob um viés mais generalista, mas focado na qualidade da participação, Marquetti (2007) percebeu que, no auge da expansão territorial dos OPs no Brasil, poucos casos se aproximam de um modelo de “alta intensidade”, característica da experiência portoalegrense até 2004⁸⁷. Souza (2000b), ao analisar os agentes espaciais e políticos por trás da defesa e adoção de tal ferramenta,

⁸⁵ “O Brasil é outro caso que merece particular atenção nos seus cálculos. Os dados apresentados são de 2016 e apontam a existência de 436 iniciativas locais (3,7% do total mundial), no entanto, são anteriores ao enorme retrocesso que os OPs presenciaram após as eleições municipais do mesmo ano. Não é possível saber hoje quantos OPs ativos existem no país, e é esperado que uma pesquisa ocorrendo atualmente irá confirmar uma redução significativa no número de casos.” (DIAS, ENRÍQUEZ & JÚLIO, 2019, p. 41). Original em inglês. Tradução do autor.

⁸⁶ Para maior aprofundamento sobre a relação entre OP e PT em termos históricos e estratégico-políticos, indica-se Souza (2015).

⁸⁷ A partir de levantamento empírico, o autor elaborou uma classificação para os OPs formada por 5 tipos: consultivos; comunitários; e de baixa, média ou alta intensidade. Baseando-se nos critérios estabelecidos, ele argumenta que até o próprio OP de Porto Alegre deixou de ser uma experiência de “alta” para se tornar uma de “média intensidade” após 2004.

identificou dois tipos de proponentes no país: os aperfeiçoadores, que o viam como forma de melhorar os problemas da democracia representativa no cenário brasileiro; e os subversores, que tratavam o OP como uma forma de transformação social profunda passível de grandes alterações em sua lógica no longo ou longuíssimo prazo. A própria perspectiva ideológica, segundo o autor, teria clara influência na concepção do desenho institucional, no poder de decisão concedido aos cidadãos pelos gestores e na qualidade do processo como um todo. Outro importante estudo é o de Wampler (2007a), em que ao analisar de forma aprofundada 8 experiências distribuídas nacionalmente, pode traçar paralelos e perceber dinâmicas e relações de poder com grande potencial explicativo para compreender limites e potencialidades do OP enquanto método de gestão urbana participativa.

Mantendo esta linha, Lüchmann (2014) conclui que o sucesso das experiências em orçamento participativo é também resultado direto da mobilização e tradição participativa daqueles territórios. Porém, decorre principalmente de modelos institucionais que permitam efetivamente a participação, especialmente a de tipo deliberativo, além da vontade política dos governantes que estão a gerir o processo. Com isso, a (des)continuidade dos OPs no Brasil se transformou numa fonte de estudos de carácter dialético nesta temática, especialmente pela considerável queda do protagonismo da experiência participativa por todo o país, resultado de uma soma de diferentes dinâmicas e que são apresentadas por autores como Neves (2008), Gasparido (2018) e Lüchmann, Falanga & Nicoletti (2018).

Este canal participativo, conforme ressaltado pelos últimos autores citados e abordado anteriormente neste mesmo trabalho, atingiu o auge no Brasil ao início dos anos 2000, acabou por apresentar um cenário atual com claro sinal de arrefecimento, algo ainda mais claro após a massiva queda de prefeituras coordenadas pelo PT no país (60% em 2016). Destarte os trabalhos supracitados de carácter qualitativo, mas ainda assim com um espectro reduzido de estudos de caso, é difícil avaliar a qualidade das experiências correntes como um todo, especialmente num contexto do qual a Rede Brasileira de Orçamento Participativos se encontra inoperante (DIAS, ENRÍQUEZ & JÚLIO, 2019).

Os motivos, apoiando-se nos autores, são vastos, ainda que inconclusivos. Após a expansão balizada principalmente num esforço do Partido dos Trabalhadores de consolidar instâncias participativas em suas gestões em nível de poder local

(SANTOS, 2003b), algo que ocorreu entre o final dos anos 80 e o início dos anos 2000⁸⁸, o partido acabou assumindo o governo federal após as eleições de 2002, o que deslocou o foco de suas medidas participativas para a escala nacional, como por exemplo, os conselhos gestores (TRANJAN, 2012; PÉREZ, 2019). Neste momento, o Brasil presenciou um aumento da participação na escala federal, porém com baixa eficácia, aliando-se com outros dois significativos motivos para o esvaziamento da participação no nível local: a transescalaridade dos investimentos, resultando em grande impacto especialmente das vultuosas obras de infraestrutura (essas nunca abertas à participação) e o isolamento das práticas participativas na esfera política (ALLEGRETTI, 2013; AVRITZER, 2017). Além destes, a derrota da coalisão do PT nas eleições municipais de Porto Alegre em 2004, resultando na perda do protagonismo da principal experiência de orçamento participativo em todo o mundo, foi um baque para os defensores desta inovação democrática (SOUZA, 2006; MELGAR, 2015; AVRITZER, 2017; NUÑEZ, 2018).

No entanto, já faz em torno de 15 anos deste cenário, e outras dinâmicas apareceram. Neste período, a fragilização do OP brasileiro em nível nacional é resultado de outros elementos, como: a falta de inovação na maior parte das experiências, o que não gera incentivo à participação cidadã⁸⁹; a dificuldade em impedir a ocorrência de relações clientelistas internamente ao OP; o embate constante entre executivo e legislativo (câmara de vereadores), o que muitas vezes fragiliza os processos; a dificuldade em atender rapidamente às demandas da população vinculadas aos OPs, o que também tira confiança da população; o forte vínculo partidário (que diminuiu com o tempo, vale ressaltar), o que em determinadas situações pode servir como desincentivo ao início de uma nova experiência; a falta de institucionalização, o que torna este desenho institucional extremamente dependente da vontade política; a sobreposição financeira e institucional de outros poderes sobre a escala local/municipal, o que pode influenciar na percepção acerca do impacto dos OPs sobre o território, deixando-os à margem; o isolamento das práticas participativas em relação à esfera política; aparição de

⁸⁸ Ver por exemplo Lüchmann, Falanga & Nicoletti (2018), Avritzer (2017) e Marquetti (2008).

⁸⁹ Vale lembrar que isso diz respeito à maior parte das ocorrências, mas vários casos no Brasil são lembrados por suas tentativas de experimentar. Alguns exemplos são Belo Horizonte e Recife com os primeiros OPs Digitais e setoriais (LÜCHMANN & ROMÃO, 2019), o OP Rural de cidades como Governador Valadares, Chapecó e Guaraciaba (DIAS, 2008a; BORBA *et al*, 2005), o OP-RS (FARIA, 2007), a descentralização no OP de São Paulo (CUNHA, 2007; CAMPOS, 2008), entre outros.

várias experiências “de fachada”, utilizadas somente como propaganda pelos políticos responsáveis; e, além destes elementos, questões mais recentes como o progressivo crescimento das alianças do PT com partidos de centro e direita, adotando objetivamente políticas neoliberais, a crise financeira nacional que tem influência direta sobre contas municipais em todo o país e a ascensão do conservadorismo político e social são fatores a serem considerados (SANTOS, 2018; MIGUEL, 2017; FEDOZZI, FURTADO & RANGEL, 2018; AVRITZER, 2017; WAMPLER, 2007a, 2008; NEVES, 2008; BORBA & LÜCHMANN, 2007).

O Brasil é, portanto, um vasto laboratório de estudos sobre as experiências participativas aplicadas em nível local nos últimos 30 anos, desde a publicação da Constituição Federal de 1988 (e até antes dela). Com as alterações de contexto político e econômico, os acadêmicos e incentivadores da democracia participativa, assim como da gestão e planejamento urbanos não tecnocráticos ou de visão progressista, devem aprofundar continuamente suas pesquisas, sejam estudos de caso em escala nacional, estadual/regional ou municipal/local para melhor compreender as dinâmicas em jogo e propor alternativas ao atual cenário.

Não obstante, é evidente a importância que esta inovação democrática atingiu não só no cenário nacional, mas também para a imagem das instituições brasileiras em relação à política e aos movimentos de cunho democrático na esfera internacional. Dentre todos os seus avanços, Wampler (2007b) e Cabannes & Lipietz (2017) resumem os principais como sendo a busca pela inversão de prioridades, radicalização democrática, aprofundamento da cidadania, maior eficácia nos gastos públicos e de uma gestão urbana menos tecnocrática, transformando o OP em modelo de prática participativa para o mundo. Fedozzi, Furtado & Rangel (2018) concluem que o atual cenário pode ser considerado um paradoxo, em que enquanto o OP se expandiu e continua a ser valorizado em contexto internacional, passa por significativa decadência em seu país de origem. Compreender esta difusão é essencial para avançar nos termos desta pesquisa.

3.2 REPERCUSSÃO E DIFUSÃO INTERNACIONAL

Não é possível entender a chegada deste dispositivo de gestão urbana participativa na realidade portuguesa sem antes descrever o processo de expansão

continental (a partir do Brasil) e posteriormente global do orçamento participativo, assim como as formas que tomou, em decorrência das diferentes realidades sócio-espaciais do qual o mesmo foi adotado.

Trinta anos após o surgimento desta inovação democrática na capital do Rio Grande do Sul, sua repercussão e difusão internacional se tornaram pauta central para estudiosos da democracia participativa, assim como os modelos que assumiu em diferentes partes do globo. Sintomer *et al.* (2012), Porto de Oliveira (2016), Dias & Júlio (2018) e Wampler, McNulty & Touchton (2018) são alguns exemplos de trabalhos recentes que tratam justamente deste processo de internacionalização e globalização do OP.

Cabe ressaltar um importante aspecto levantado por Sintomer *et al.* (2012): é muito difícil definir, a partir dos variados modelos assumidos em diferentes países e até cidades, uma caracterização única do que é o orçamento participativo, visto que muitos deles estão até consideravelmente distantes do desenho consolidado na experiência de Porto Alegre, o que fica evidente quando vimos a dificuldade de definir um conceito único, anteriormente. Em decorrência disso, tais autores estabeleceram alguns critérios básicos, como: deve haver um debate sobre o orçamento; deve ser realizado a nível municipal⁹⁰ ou de departamentos descentralizados⁹¹; deve conter um ciclo ou algum processo repetitivo; deve ter algum tipo de deliberação pública em reuniões abertas; e são necessárias prestações de contas sobre os resultados. A solução proposta pelos autores foi a formulação de uma tipologia⁹², baseada em tipos-ideias weberianos, para analisar as formas assumidas pelo OP no mundo.

Uma consequência desta dificuldade em caracterizar os OPs em nível mundial pode ser visto no atlas organizado por Dias, Enríquez & Júlio (2019) que, ao apresentar as estatísticas globais, varia o número entre em torno de 11.690 até

⁹⁰ Como posto por Wampler, McNulty & Touchton (2018), esta escala governamental é protagonista majoritária das experiências de OP, também em decorrência do modelo original de Porto Alegre e da expansão inicial por centenas de municípios no Brasil e América Latina nos anos 1990;

⁹¹ Considera-se que tal critério é válido para filtrar modelos comunitários de pouco poder institucional efetivo, mas acaba por excluir importantes experiências de maior escala, como o OP-RS (FARIA, 2007), os OPs regionais russos (SHULGA & VAGIN, 2018) e os OPs nacionais portugueses (FALANGA, 2018a; 2018b; ABRANTES, LOPES & BAPTISTA, 2018; PAZ, 2018).

⁹² São propostos e detalhados seis modelos de OP pelo mundo, sendo que cada experiência pode ser caracterizada como estando dentre estes: a) Adaptação de Porto Alegre; b) Participação de proximidade; c) Consulta das finanças públicas; d) Participação de atores diversificados; e) Orçamento participativo comunitário; & f) Participação de grupos organizados (SINTOMER *et al.*, 2012, p. 11–16).

pouco mais de 11.800 experiências do tipo pelo mundo, sem a possibilidade de definir um valor exato. Se apoiando em outros autores, Porto de Oliveira (2016) coloca que atualmente, com a hegemonia de difusão do OP nas mãos do Banco Mundial, este se tornou uma receita pronta que é oferecida aos municípios. Além disso, a ambiguidade supracitada do que significa e caracteriza tal inovação democrática foi também responsável por sua difusão, resultando que “ao circular, o OP tornou-se maleável e passou a absorver diferentes conteúdos, e a mesma política que foi originada em Porto Alegre, defendendo a ideia da radicalização da democracia, não é a mesma que é promovida pelo Banco Mundial.” (Idem, p. 221).

Neves (2008) critica a atuação do BM sob a visão da radicalização democrática, ao afirmar que tal instituição esvaziou o caráter político da participação popular. Falanga (2018d) insere outro aspecto necessário no debate, argumentando que a posição por parte dos organismos internacionais em relação a inserção da população em canais participativos (do qual o OP está incluso) tende a ser mais focado nas técnicas e ferramentas, em detrimento da reflexão crítica e transformação social. Uma consequência disso é o encobrimento dos conflitos sociais a partir da ideia de “consenso fácil”, permitindo que elites econômicas e políticas se aproveitem da participação para dar maior legitimidade aos seus objetivos já definidos anteriormente. A retórica posta por organismos internacionais da “boa governança” acabou se adaptando muito bem ao OP, ainda que tal conceito seja nebuloso e com altos graus de subjetividade, e algumas vezes carregando forte componente ideológico disfarçado (CABANNES & LIEPETZ, 2017).

Porém, mesmo tendo em conta essa indefinição em torno das reflexões acima, é evidente o patamar alcançado pelos orçamentos participativos, estando presentes em todos os continentes, em diferentes níveis de governo e até com a institucionalização obrigatória em alguns países, como República Dominicana, Indonésia, Peru, Polônia, Panamá, Equador, Angola e Coreia do Sul, com suas devidas variações institucionais (DIAS, ENRÍQUEZ & JÚLIO, 2019). Consequentemente, é necessário compreender o caminho percorrido até o cenário atual, visualizado na Figura 4.

Figura 4 - Cenário atual dos OPs pelo mundo



Fonte: DIAS, ENRÍQUEZ & JÚLIO (2019)

Após a difusão interna no Brasil, cabe a Sintomer *et al.* (2012) tratar de sua expansão na América Latina. Segundo os autores, assim que as já citadas experiências de Porto Alegre, Belo Horizonte, dentre outras se tornaram notórias, países vizinhos como Uruguai e Argentina viram lideranças locais implementarem este método de governança participativa em cidades importantes nas respectivas redes urbanas, como Montevidéu, Paysandu, Rosário, La Plata e até em Buenos Aires. Logo após, um número considerável de cidades em Chile e Paraguai também adotaram o OP, com o Peru se mostrando um importante laboratório ainda nos anos 1990, apresentando experiências de destaque como as de Villa El Salvador e Ilo. Este primeiro momento de expansão⁹³ em tal espaço continental é considerado particularmente importante por Moynihan (2007), ao argumentar que participação de qualidade tende a incentivar boa governança, promove transparência, aumenta a justiça social ao incluir pobres, excluídos e grupos segregados espacialmente e auxilia indivíduos a se tornarem cidadãos melhores, tudo isso no contexto de países semiperiféricos.

⁹³ Cabannes & Liepetz (2015) dividem a primeira década, de 1989 a 1997, em duas fases: Primeiro, a de "experimentação". Depois a "difusão brasileira", que influenciou os países vizinhos.

Posteriormente, ocorreram as fases de maior expansão internacional e diversificação dos modelos, conforme Cabannes & Liepetz (2015). Tal questão é trabalhada de forma aprofundada por Porto de Oliveira (2016), que aponta a coalisão entre dinâmicas “macro e micro”⁹⁴ de forma a explicar histórico de difusão e adoção. O autor, por si só, elabora um resumo do processo, visto que

O ciclo da difusão do OP inicia nos anos 1990, tendo como primeiro marco o encontro Habitat II, ocorrido em Istambul em 1996, quando Porto Alegre foi premiada como uma das melhores práticas de gestão urbana no mundo. Foi a partir desse momento que o OP passou a se internacionalizar, pois antes era conhecido especialmente entre cidades brasileiras e suas vizinhas no cone Sul. O ponto de virada, *tipping-point*, do processo de difusão ocorreu com a sucessão dos primeiros Fóruns Sociais Mundiais, de Porto Alegre, a partir de 2000. Nesse momento, 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, 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 o desenvolvimento de novas experiências e o intercâmbio entre práticas já existentes.

(PORTO DE OLIVEIRA, 2016, p. 226)

Outro aspecto discutido pelo pesquisador é importante para compreender o processo de expansão do OP no que diz respeito a sua legitimação. Ainda que a premiação concedida no evento Habitat II e a realização do Fórum Social Mundial tivessem, por si só, um grande impacto em termos de divulgação da prática (antes conhecida somente em Brasil e América Latina ou por militantes e pesquisadores estrangeiros), o OP ainda se apresentava muito ligado a questões próprias do Sul Global, como defendido por Santos (2003a), que envolviam a radicalização da democracia, inversão de prioridades no investimento público⁹⁵, quebras na lógica clientelista, propostas alternativas de modelos institucionais, diminuição da corrupção, debates anti-capitalistas e anti-colonialistas, dentre outros. Este essencial

⁹⁴ Esta terminologia formulada aqui diz respeito a “macro” como grandes organismos internacionais, eventos e ONGs que promoveram a difusão do OP e “micro” como a divulgação e deslocamento de embaixadores do OP, ou seja, indivíduos que, por via de *know-how* e prática, trataram de incentivar a adoção desta inovação democrática em diferentes contextos territoriais.

⁹⁵ Cabannes & Liepetz (2017) afirmam que está inversão estava baseada em duas frentes, sendo elas: a) territorial, em que espaços antes alheios aos investimentos e infraestrutura pública agora teriam acesso a estes; e b) político, em que pessoas outrora afastadas das instâncias de poder teriam acesso à tomada de decisão acerca do orçamento.

lastro ideológico das práticas, apesar de legítimo e fundamental, gerava certo receio nas figuras institucionais dos países centrais.

Por consequência, foi somente com a chancela oficial da ONU e do Banco Mundial – BM⁹⁶ - que a legitimidade internacional do OP se consolidou, dando a oportunidade para que pudesse se expandir também para os países do Norte Global. O processo de difusão se deu, por essas instituições, em duas vertentes: a) elaboração de manuais e assistência técnica; e b) organização de eventos e encontros internacionais do qual o OP era divulgado e promovido. Fortalecendo a argumentação da ação de atores, Porto de Oliveira (2016) ressalta o papel de Yves Cabannes, pesquisador e militante pró-Orçamento Participativo, que foi responsável por experiências em países da América Andina, difundindo-as posteriormente na Europa e na África, num processo de intercâmbio das práticas.

No decorrer dos anos, o Banco Mundial acabou se tornando o maior difusor do OP pelo mundo, ainda que por razões diferenciadas de seu surgimento original⁹⁷, citadas anteriormente. Wampler, McNulty & Touchton (2018)⁹⁸ afirmam que dois aspectos essenciais nas experiências originais, a busca por justiça social e as orientações de democracia radical, se perderam nesta difusão internacional impulsionada pelo BM. Porto de Oliveira (2016) considera que não há como apontar uma “cooptação” deste modelo de canal participativo pelo BM, visto a heterogeneidade da instituição e dos atores que a compõem. Mas, para ele, é inegável que o OP se converteu em um dispositivo técnico e aparato de gestão pública, aplicável em qualquer realidade, se tornando mais técnico e pedagógico e menos político e ideológico. Consequentemente, “Poderíamos dizer que o OP passou por um processo de “destilação ideológica”” (Idem, p. 237).

Autores como Dias (2011), por exemplo, criticam o que este chama de uma atuação demasiadamente rígida na forma de disseminação global do OP pelo Banco Mundial. Em pesquisa qualitativa, Ganuza & Baiocchi (2013) identificaram que o

⁹⁶ Porto de Oliveira (2016), baseando-se em Goldfrank (2012), argumenta que existem dois tipos de promotores do OP dentro do BM: “os que reconhecem o dispositivo como um instrumento capaz de promover a agenda neoliberal e aqueles que acreditam no seu potencial democratizador.” (p. 221).

⁹⁷ Santos (2003a, 2003b), Marquetti, Campos e Pires (2008) e Pereira (2008) são alguns dos autores que defendiam esta vertente original do orçamento participativo enquanto vetor de transformação radical do Estado/Sociedade e de escola de cidadania.

⁹⁸ Se baseando na literatura especializada, os autores resumem a difusão e adoção do orçamento participativo por seis fatores: ideologia dos governos; mobilização da sociedade civil; promoção de democracia; papel das organizações internacionais; incentivos eleitorais para governos; e leis nacionais que “obrigam” sua implementação.

discurso de tal inovação democrática vista somente como uma ferramenta administrativa, descolada de seu aspecto político se tornou significativamente presente entre atores à esta vinculada mundo afora, especialmente a classe política que a adotou. Ainda que a disseminação seja resultado direto do sucesso e do radicalismo da experiência de Porto Alegre (não durante sua totalidade, vale ressaltar), os autores reforçam como as instituições e os novos espaços atingidos acabam por influenciar e modificar aquele modelo original, transformando-se e adaptando-se conforme as necessidades e intenções dos agentes territoriais. Estão são certos ao identificarem que

Os contextos de aplicação são incontáveis, o que favorece a singularidade de cada réplica. Se nós consideramos os orçamentos participativos, há um elemento de repetição em que cada uma das cidades e países em que eles chegam. Os representantes políticos e a sociedade civil normalmente afirmam que nós temos de considerar o contexto e que o OP não pode ser uma transferência do modelo original, mas um ajuste ao contexto político e social de cada município específico. Isso permitiu ao modelo se mover a cenários com democracias consolidadas, ricas ou não, com democracias disfarçadas, não democráticas e até em áreas com alta instabilidade política.⁹⁹ (GANUZA & BAIOCCHI, 2013, p. 70)

Ainda assim, como Dias (2013) argumenta, foi a adoção mais generalista por tais instituições transnacionais que permitiu a expansão global do OP, em conjunto com indivíduos propagadores da prática e a abertura institucional de governos em diferentes partes do mundo. Antes visto como um vetor de transformação social, posteriormente como uma ferramenta de combate à pobreza, aumento de eficácia de governos e que se fundamentam em dois conceitos centrais: promoção de *accountability* e *responsiveness* na relação Estado-sociedade.

Este primeiro é caracterizado por Matos & Neves (2008, p. 2) como a ideia de “alargar a noção de prestação de contas enquanto processo, de modo a nele incluir não só a esfera dos decisores políticos como também os que são afetados por essas decisões.” Trata-se, portanto, de uma forma de exercer controle social por via de um canal participativo democrático como o OP, expandindo o papel dos cidadãos no sistema político. Já o segundo termo, chamado pela literatura também de *responsividade*, significa a capacidade de atender as demandas e necessidades da

⁹⁹ Original em inglês. Tradução do autor.

população da forma mais eficaz e democrática possível, algo que o modelo do orçamento participativo acaba por beneficiar, se combinado com atuação adequada de técnicos e classe política (FRANZESE & PEDROTI, 2005; FERNÁNDEZ & FORTES, 2010).

Porém, independentemente do surgimento destas novas vertentes e conceitos, não se deve compreender que houve uma perda total de lastro com a experiência original, visto que, ainda com a decadência do OP no Brasil, o país serve como referência fundadora da prática, sendo os êxitos de Porto Alegre valorizados mesmo quando o processo já se mostrava em vias de arrefecimento (SMITH, 2009). Os pressupostos de aprofundamento da democracia, inserção de instâncias participativas e reforma da democracia representativa são aspectos ainda presentes em diversas experiências. Esta é uma questão importante no que diz respeito à chegada dos OPs à Europa.

Atualmente, o que antes Sintomer *et al.* (2012) evidenciavam como havendo pouco menos de uma dúzia de municípios abrindo este canal participativo em tal porção do globo no início do século XXI, hoje a Europa ultrapassa as 4,5 mil (DIAS, ENRÍQUEZ & JÚLIO, 2019), tornando-se “o continente com o maior número de experiências no mundo, registrando também alguns dos casos mais inovadores da atualidade” (DIAS & JÚLIO, 2018, p. 21). Este processo se iniciou efetivamente com o Fórum Social Mundial, em que atores políticos europeus estiveram presentes e proliferaram o caso de Porto Alegre no Velho Continente. Os princípios fundamentais de tal experiência foram adotados por municípios majoritariamente em países da Europa do Sul, como Espanha (sendo o caso de Sevilha o mais significativo), Itália e também a França, havendo no período certo protagonismo dos partidos políticos de esquerda em sua difusão (SINTOMER *et al.*, 2012; FALANGA, 2014).

Porém, como os autores ressaltam, é notório que as desigualdades sociais, também inegavelmente presentes na Europa, são menos profundas que as vistas onde se deu o surgimento do modelo original: Brasil e América Latina. Além disso, as diferenças sócio-espaciais, como citado anteriormente, têm papel importante nos significados e formas que orçamento participativo assume, o que resultou em uma alteração progressiva do modelo, retirando o protagonismo de Porto Alegre enquanto exemplo principal nas novas redes de OP que foram se formando no continente. A consequência foi uma transformação conceitual,

[...] na medida em que os processos do “velho continente” são bastante distintos dos sul-americanos em termos dos propósitos e dos objetivos que se propõem. Estes últimos estão mais vinculados à função redistributiva dos recursos, como instrumentos de combate às desigualdades e à corrupção, enquanto na Europa visam sobretudo reconstruir a confiança dos cidadãos nas instituições e na classe política.

(DIAS & JÚLIO, 2018, p. 21)

Em decorrência desta transformação¹⁰⁰ nos objetivos, Sintomer *et al.* (2012) argumentam que, até o momento, a inserção do OP no cenário europeu não havia atingido resultados similares à América Latina em termos de democratização da democracia e de inserção participativa dos cidadãos na política, assim como de relação positiva entre adoção do OP e aumento de confiança no sistema de democracia representativa e na classe política. Como visto em Santos (2003a) e Marquetti (2008), a inversão de prioridades e aplicação de justiça redistributiva são marcas evidentes do OP no Brasil e o mesmo também não é visto na Europa. Resumidamente,

(...) se na América Latina as necessidades sociais que motivaram a implementação de modalidades de OPs estão relacionadas à redistribuição dos recursos tendo em vista o alto grau de carências sociais, na Europa as necessidades são, em boa medida, de natureza política, orientadas para a modernização e a eficácia da administração pública. (LÜCHMANN, FALANGA & NICOLETTI, 2018, p. 26)

Somam-se a estes aspectos os comentários de Allegretti, Dias e Antunes (2016), ao argumentarem que os OPs europeus são majoritariamente *top-down* como uma diferença significativa dos de maior sucesso no Brasil, de matriz *bottom-up*. Considera-se que esta afirmação é questionável, visto as evidências de autores como Wampler (2007a; 2008) e Romão (2010) acerca da atuação do Estado no caso brasileiro, vinculado a vontade política de efetivamente implementar estes canais participativos, com maior ou menor qualidade. Naturalmente, isto não muda o cenário identificado atualmente, em que a centralidade saiu do Brasil e se espalhou mundialmente, formando milhares de experiências globo afora.

¹⁰⁰ Fernández & Fortes (2010) argumentam que a diferença de aproximadamente 10 anos entre o surgimento do OP no Brasil e sua entrada na Europa também teve influência nesta transformação conceitual.

No entanto, doses de ceticismo se fazem necessárias quando envolvem análises otimistas de fenômenos sócio-espaciais institucionalizados, ainda mais nesta escala. Os próprios Dias, Enríquez & Júlio (2019) identificam os limites de seu amplo estudo (um atlas mundial dos OPs) e admitem que os números totais de orçamentos participativos podem estar superestimados em decorrência de problemas metodológicos ou experiências institucionalizadas de larga escala que são de difícil avaliação se se enquadram no universo de OPs ou não.

Alguns importantes exemplos que inflam os números atuais e que são considerados no universo de quase 12 mil casos no mundo são: Japão, em que uma lei nacional que permite a tomada de decisão dos indivíduos na realocação voluntária de impostos para outros governos locais têm sido interpretada como mais de 1.700 municípios com OP; Portugal, em que cada uma das 1.000 escolas públicas inseridas no OPE nacional é considerada uma experiência específica, apesar dos valores irrisórios; e Polônia, em que quase 1.500 casos de aplicação da lei do fundo Solecki são considerados como OP, sendo que se tratam de escalas menores que a municipal e envolvem valores bem baixos. Outro caso relevante é o Peru, em que se argumenta haver mais de 2.000 experiências ocorrendo devido à lei de 2003 que a faz compulsória em todas as instâncias de governo local do país, mas que é contestada pela literatura por haver baixa participação, baixa inovação e por não atingir os objetivos de “densificação da democracia” e melhoria da gestão urbana (MCNULTY, 2018; 2019)

Mas, mesmo assim, estas ressalvas não invalidam o atual momento histórico de expansão e experimentação que alterou a centralidade da América Latina para a Europa visto que, como argumentado por Dias & Júlio (2018), esta se mantém como o continente com mais experiências e com novos “caldeirões” de inovações democráticas deste gênero aparecendo. É neste contexto que se insere Portugal, atualmente considerado um laboratório para os OPs e campo fértil para estudos nesta temática.

3.3 O RETORNO DAS CARAVELAS?

Reforçada a conclusão da seção anterior, enquanto o orçamento participativo estava consolidado, mas dando os sinais de enfraquecimento em seu laboratório

primordial, a Europa via surgir suas primeiras experiências em nível continental, especialmente na porção mediterrânea (SINTOMER *et al.*, 2012). É a partir daí que podemos dar destaque para Portugal, à medida que o país ibérico se tornou pioneiro neste cenário, e que após pouco mais de 15 anos em que a primeira câmara municipal lusitana¹⁰¹ experimentou o OP, chegou ao patamar de se tornar um dos principais países do mundo no que diz respeito a esta inovação democrática, resultado de sua adoção, adaptação e reestruturação, expandindo-os para além da escala local.

Enfim, tratando especificamente do caso português, que recebe enfoque neste trabalho com objetivo de aprofundamento na compreensão das condições institucionais para sua expansão e quais os reflexos territoriais resultantes, vemos também alguns aspectos que devem ser discutidos após o levantamento da bibliografia e a coleta de dados primários. Portugal é hoje o país com maior relação¹⁰² de municípios com OP em todo o mundo, em torno de 46% (considerando todas já realizadas)¹⁰³, incluindo um aumento de 42% de experiências só em 2016 (PORTUGAL PARTICIPA, 2020).

Em seu processo histórico de implementação e atual consolidação, apresenta experiências que se tornaram notórias, como Lisboa, o primeiro OP deliberativo do país e que se tornou o modelo de base no processo de difusão interna (LÜCHMANN, FALANGA & NICOLETTI, 2018), algo similar ao que ocorreu em Porto Alegre para o Brasil; Cascais, que equipara em participação popular as eleições legislativas (GURGEL, 2013; BARBOSA, 2017); Águeda, que venceu concursos internacionais e se destaca pela eficácia de um OP numa cidade de menor porte (VILLARS, 2017); dentre outras cidades que irão receber maior detalhe no decorrer da pesquisa. O desenho institucional inicial, normalmente baseado em Palmela, era majoritariamente consultivo e hierarquizado, algo que se manteve até hoje em algumas das experiências, especialmente das mais antigas ainda em operação (SILVA, 2017).

¹⁰¹ Município de Palmela, em 2002, com um OP de caráter consultivo, conhecido hoje como “Eu Participo!” (CÂMARA MUNICIPAL DE PALMELA, 2019).

¹⁰² Esta estatística desconsidera os já citados países em que o OP municipal é compulsório, ou seja, obrigatório por lei nacional.

¹⁰³ FALANGA (2018a) e DIAS *et al.* (2018).

Dias (2008b) e Dias & Allegretti (2009), ao analisarem na época as características dos OPs como modelos de participação, desenho institucional e recortes organizacionais, creditam à tradição centralizadora do Estado nas decisões envolvendo a coisa pública e também à exagerada hierarquização do processo uma baixa participação da população portuguesa nos OPs, algo que Matos (2012) crítica também abertamente em relação historicamente aos governos portugueses, que a mesma considera com características verticais e autoritárias. Ferreira (2013), Lüchmann (2014), Allegretti & Dias (2015) e Bernardo (2015) também observam esse fenômeno, considerando que a participação popular no contexto deste país se mantém como deficitária, seja ela individual ou associativa, independente do surgimento de outras instâncias abertas à inserção do cidadão na gestão urbana por parte do Estado.

Antes de melhor compreender este importante elemento no debate acerca do orçamento participativo em Portugal, é necessário ressaltar qual é o atual contexto e a visão do Estado português sobre esta inovação institucional “alternativa” e complementar ao modelo hegemônico de democracia (SANTOS, 2003a), de caráter representativo. Atualmente, os OPs não estão restritos ao nível local, tendo alcance variável e modelos que muito se alteram entre si. Dentre experiências consolidadas ou já suspensas, 9 instituições portuguesas de diferentes escalas e composições, sem vínculo territorial, apropriaram-se do OP¹⁰⁴. No entanto, é mais importante destacar, dentre os casos que vão além do local, as experiências iniciadas desde 2017 que abrangem escalas espaciais mais amplas, sendo uma regional e três nacionais.

As de caráter regional dizem respeito aos OP do Açores, criado em 2018, e da Madeira (de 2019) sendo organizados pelos governos autônomos destes arquipélagos e que apresentam formato deliberativo similar à maior parte das experiências de nível local encontradas em Portugal¹⁰⁵. Sendo ambas estas porções

¹⁰⁴ Destes 9, dois são jovens (Escolar de Jardim das Laranjeiras e o OP Crianças da freguesia de Vila do Conde); três de classes profissionais (Agência Nacional de Intervenção Social; Ordem dos Psicólogos Portugueses; e Ordem dos Enfermeiros da Seccional Sul) e quatro universitários (Instituto Superior de Engenharia do Porto; Associação Académica da Universidade de Aveiro; Serviços de Ação Social da Universidade do Porto; e os estudantes de medicina da Universidade de Beira Interior) (PORTUGAL PARTICIPA, 2020).

¹⁰⁵ A partir da coleta de informações diretamente no *site* institucional destas experiências, sabe-se que nos Açores o montante total do OP é fixado em € 1,2 milhão, sendo € 960 mil destinados à distribuição dentre as ilhas do arquipélago, conforme uma fórmula desenvolvida e divulgada por via de Decreto Legislativo Regional, em Janeiro de 2019; já na Madeira o OPRAM, como é chamado,

do território as únicas instâncias de administração regional no país, percebe-se um considerável vanguardismo de tais governos ao implementar esta inovação democrática, ainda mais em escala supralocal.

Nesta linha, os OPs de escala nacional também chamam atenção e, conjuntamente da grande quantidade de experiências locais e do seu caso de inovação, colocou Portugal no radar mundial dos estudiosos da democracia participativa e da gestão/planejamento urbano de matriz não-tecnocrática. Conforme ressaltado por Falanga (2018a, 2018b), trata-se do primeiro orçamento participativo pleno de caráter nacional, ou seja, que contempla em seu desenho institucional todo o território de um país. Importando e adaptando conceitos trabalhados no OP estadual do Rio Grande do Sul durante o governo Olívio Dutra (1999-2003), assim como de outras experiências de caráter regional, como o importante caso russo (SHULGA & VAGIN, 2018) o governo português estabeleceu um novo marco na discussão e principalmente aplicação da democracia participativa em uma esfera que vai além do local, configurando um importante passo no que tanto Dias & Júlio (2018) quanto Pérez (2019)¹⁰⁶ chamam de “salto de escalas” na democracia participativa e o próprio Falanga (2018b) intitula *scaling-up*, demonstrando o quão atual está esta questão no debate acadêmico. O modelo utilizado, cabe ressaltar, não está isento de críticas, especialmente no que envolve a falta de relação entre os canais das diferentes esferas.

Em seus trabalhos supracitados, o autor analisa com detalhe esta tentativa do governo de ampliar a escala de seus canais participativos, estando dividido entre OPP e OPJP. O primeiro, de tipo geral, foi visto como possível somente após a consolidação dos processos locais e de uma “cultura” dos OPs estabelecida no país, o que permitiu ao governo do Partido Socialista (PS) tal experimentação. Conforme descrito por Falanga (2018a), os objetivos da aplicação de tal desenho institucional eram o de um aprofundamento democrático na população portuguesa, a ampliação de instâncias participativas e a tentativa de aumentar a confiança no governo por

fornece aos cidadãos a deliberação de € 2,5 milhões, o que equivale a € 9,33 por habitante, contra € 4,96 dos açorianos.

¹⁰⁶ Este autor tem como estudo de caso os Conselhos Federais do caso brasileiro. No entanto, seu referencial teórico e as discussões realizadas pelo mesmo estão de acordo com a temática aqui trabalhada.

parte dos eleitores¹⁰⁷. O modelo, de carácter deliberativo, se assemelha a importantes casos locais (como o de Lisboa) e tinha disponível € 3 milhões em 2017, aumentando para € 5 milhões em 2018. Sem se aprofundar no formato adotado, extensamente analisado e com seus vários limites evidenciados pelo autor supracitado, o valor em si é passível de crítica, visto que o último empregado sequer atinge 50 centavos de euro por cidadão português. Por via de comparação, o município de Cascais chegou a investir € 5,8 milhões no seu OP em 2018 (AGÊNCIA LUSA, 2018), o equivalente à aproximadamente € 28 por munícipe.

Já o segundo experimento de carácter nacional é focado nos cidadãos jovens (de 14 a 30 anos de idade), também segundo Falanga (2018a) uma ideia única em nível global. Analisado por Paz (2018), o OPJP foi montado com auxílio de associações jovens de carácter nacional, em que o desenho institucional apresentado pelo governo é similar ao OPP, mas com valor consideravelmente mais baixo: € 300 mil em 2017 e € 500 mil em 2018. Reforça-se novamente a crítica feita acima, com uma nova adição: se há a procura por um incentivo à maior participação e interesse dos jovens portugueses pela política¹⁰⁸, então os valores disponíveis não deveriam ser tão baixos (um debate que será trazido posteriormente). Uma nova comparação com o OP de Cascais é válida, visto que o valor total dedicado às suas subdivisões “jovem” e “universitário” da edição 2019 atinge, somados, € 650 mil. Ou seja, superam com folga algo que tem como enfoque todo o território nacional.

Já o último tipo de OP nacional se trata do OPE (Orçamento Participativo das Escolas), estabelecido após um decreto nacional em Janeiro de 2017. Descrito detalhadamente por Abrantes, Lopes e Baptista (2018), o objetivo do projeto é incentivar princípios democráticos, amadurecimento político e concepções primordiais sobre governança pública para jovens em idade de escolarização, entre 12 e 18 anos de idade. Ao atingir aproximadamente 1050¹⁰⁹ escolas, permitiu a capilarização destes conceitos em todo o território nacional, mas novamente com a

¹⁰⁷ O considerável e progressivo aumento da abstenção nas eleições portuguesas (locais e legislativas) desde a redemocratização nos anos 1970 se tornou ponto central dos estudiosos das ciências democráticas e políticas no contexto português. Para mais detalhes, ver Sousa *et al.* (2015) e Feijó (2017).

¹⁰⁸ Este argumento é apresentado, por exemplo, por Dias (2008b; 2011) e Freire *et al.* (2018).

¹⁰⁹ Dias (2018) e posteriormente Dias, Enríques & Júlio (2019) colocam, em decorrência da realização destes OPs escolares obrigatórios, Portugal como tendo mais de mil experiências de Orçamento Participativo ocorrendo no país. Considera-se aqui que se trata de certo exagero em termos qualitativos, apesar de quantitativamente correto.

problemática dos valores: em muitas instituições de ensino não se ultrapassa os € 500 disponíveis à deliberação pelos alunos, tendo impacto reduzido nas funções escolares ou no empoderamento dos estudantes.

No entanto, os parágrafos anteriores serviram como exemplos para observar o *scaling-up* das medidas participativas vistas em Portugal, mas que só foram possíveis com a expansão dos OPs locais que ocorreu no século XXI, sendo estes o enfoque desta pesquisa, com dados catalogados pelo autor atualizados ao ano de 2019, classificados em 3 tipos: gerais, de freguesia e jovens/escolares. Tal classificação será aprofundada posteriormente.

Antes, é necessário compreender, de forma resumida, o processo histórico da apropriação de Portugal do orçamento participativo enquanto política pública de nível local em todo o país. Sabendo que se trata de um desenho institucional surgido no Brasil e posteriormente adaptado à realidade de diversos países, Sintomer *et al.* (2012) chamam este movimento que ocorreu especialmente no século XXI de “retorno das caravelas”. Esta ideia vai de acordo com a recente perspectiva teórica e política defendida por Santos & Mendes (2017) ao afirmar que a Europa, em suas diferentes escalas, deveria aprender com o Sul Global e suas novas epistemologias, alternativas ao modelo hegemônico imposto pelas democracias liberais exportadas pelos países centrais, majoritariamente nos séculos XIX e XX.

No entanto, um aspecto importante é apontado tanto por Sintomer *et al.* (2012) quanto por Lüchmann, Falanga & Nicoletti (2018) e deve ser novamente apresentado: a motivação para a aplicação dos orçamentos participativos é diferente nos contextos latino-americano e europeu. No Brasil (e posteriormente em seus vizinhos), a abertura da participação popular na discussão sobre a alocação de recursos financeiros nos poderes locais tinha como objetivo principal a justiça social e a inversão de prioridades nos investimentos públicos, tratando como principal tópico transformar o OP em uma política redistributiva. Marquetti, Campos & Pires (2008) e Wampler (2007a), por via de importantes estudos de caso qualitativos e comparativos, evidenciam como isto é real para experiências de destaque no Brasil. Porém, o caso europeu é diferenciado: a motivação principal para a adoção adaptada dos OPs é densificar a democracia e aumentar a confiança da governança pública com os cidadãos, em decorrência do progressivo aumento da abstenção nas eleições (especialmente nos países menos centrais, onde se inclui Portugal) e na

diminuição da confiança na União Europeia, especialmente com as medidas de austeridade e erosão das políticas socialdemocratas (SANTOS & MENDES, 2017; SANTOS, 2018).

Em trabalho de análise histórica, Dias *et al.* (2018) percebe a correlação de momentos que evidencia este aspecto no país lusitano. Por via de dados secundários de pesquisas para o contexto geral da Europa, os autores identificaram que os portugueses têm baixa confiança no atual sistema político representativo, com aproximadamente 40% não confiando na classe política, 25% sendo cética em relação às tomadas de decisão do parlamento local e 40% considerando que os representantes não se importam com a população. Soma-se a isso o aumento das abstenções em votações nacionais e locais, continuamente. Quando ocorre a primeira experiência de OP no país, tais taxas estavam já em 40%, sendo 45% em 2017. Há, portanto, uma clara necessidade de aproximação entre Estado e sociedade civil, do ponto de vista institucional.

É neste contexto que aparece o supracitado OP de Palmela, iniciado em 2002 e que apesar de apresentar certo grau de contestação internamente em Portugal, em poucos anos se tornou vitrine internacional, justamente por servir como um pontapé para esta inovação democrática participativa em solo português, gerando uma “primeira onda” de OPs lusitanos. Distribuídos majoritariamente pelo sul do país (Alentejo e Algarve) e também próximos à Grande Lisboa, tais iniciativas eram caracterizadas pelo formato consultivo, baixa *accountability*, considerável déficit participativo, falta de capacidade de criar um vínculo democrático consistente, além apresentar intensa partidarização atrelada com a Coligação Democrática Unitária¹¹⁰ (DIAS, 2013; ALVES & ALLEGRETTI, 2012; ALLEGRETTI & DIAS, 2015; ALLEGRETTI, TANG & SECCHI, 2016; ALLEGRETTI & HARTZ-KARP, 2017).

Um novo momento foi iniciado quando Lisboa elaborou seu próprio orçamento participativo, se tornando a primeira capital europeia a adotar tal desenho institucional para a participação cidadã, no ano de 2008, com certa inspiração no caso brasileiro. Este momento é considerado um ponto de inflexão no que diz respeito à visão da governança local portuguesa em relação ao OP e outros

¹¹⁰ Trata-se de uma coligação de esquerda entre o Partido Comunista Português e o Partido Ecologista “Os Verdes”. Baseando-se nas análises de Granado (2004), Dias & Allegretti (2009) e Santos, Batel & Gonçalves (2018) pode-se concluir que o modelo de OP aplicado nas municipalidades geridas por tal coligação pode ser caracterizado como “tecnocrática de esquerda”, seguindo os termos de Souza (2006).

processos participativos (FALANGA, 2015), sendo considerada por Dias (2013) como a abertura de uma “segunda onda” deste canal participativo no país. Acompanhada de Sesimbra (um ano antes), a câmara municipal da capital também “inovou” (em comparação a primeira onda de OPs consultivos) ao reformular o processo e torna-lo deliberativo¹¹¹ ou “co-decisional”, com um formato baseado em um valor fixo estipulado anteriormente, incentivando propostas e votações, utilizando-se de massivo suporte *online*, enquanto estratégia de ciberdemocracia (ALVES & ALLEGRETTI, 2012).

O fato de o centro da administração pública (também a cidade mais populosa) tentar tal inovação democrática, gerou um novo impulso na adoção dos OPs por autarquias municipais e juntas de freguesia por todo o país, mas com especial força na região metropolitana de Lisboa (LÜCHMANN, FALANGA & NICOLETTI, 2018). No entanto, foi só em 2012 que o modelo deliberativo se tornou majoritário no país¹¹², trazendo consigo o aumento da participação na maior parte das experiências, ao mesmo tempo em que Portugal passava por um conturbado momento político e econômico, ao ainda sofrer diretamente com os efeitos da crise econômica global de 2008 e tendo de aceitar as medidas de austeridade impostas pela Troika (FMI, Banco Central Europeu e Comissão Europeia)¹¹³. O que se viu no país foi um aumento da presença popular nos OPs ao mesmo tempo que as urnas dos processos eleitorais tradicionais vinham se esvaziando, o que ainda não é suficiente para dizer que há efetivamente uma transferência dos abstencionistas para os canais disponibilizados por esta inovação democrática, apesar de seu potencial (DIAS *et al.*, 2018).

E foi na região metropolitana lisboeta que apareceu um novo estudo de caso de proporções internacionais em Portugal: Cascais. Implementado por um partido de

¹¹¹ Conforme descrito por Allegretti, Dias & Antunes (2016), o modelo de OP de Lisboa já passou por algumas alterações, até como resultado do *feedback* da população e pelo apoio de redes profissionais de difusão do orçamento participativo. Atualmente, Lisboa segue um sistema baseado majoritariamente na internet, em que votações online definem projetos vencedores. Os autores, de forma crítica, chamam este modelo de “concurso de ideias”.

¹¹² Como demonstrado por Alves & Allegretti (2012), em pouco mais de 3 anos o índice de OPs com modelo deliberativo saltou de 9,5% para 75% das ocorrências.

¹¹³ Como discutido por Santos (2018), tais agências transnacionais têm grande influência nos caminhos econômicos e tomadas de decisão políticas internas em Portugal, o que pode ter algum impacto na adoção e aceitação de determinados instrumentos institucionais, como o OP.

centro-direita¹¹⁴, acabou por apresentar condições adequadas para os três pilares citados por Lüchmann (2002, 2003, 2014) e Borba & Lüchmann (2007): vontade política, bom desenho institucional e forte sociedade civil organizada¹¹⁵. O resultado foi o maior OP municipal do país em termos de investimento bruto, a maior participação absoluta em votações e presenças em reuniões¹¹⁶, prêmios internacionais de boa prática em democracia urbana, assim como conclusões da academia em que se trata de um processo de alta *accountability*, eficácia e confiança por parte da população local, estando ininterrupto desde 2011 (ALLEGRETTI, TANG & SECCHI, 2016; BARBOSA, 2017; DIAS *et al.*, 2018).

Seu impacto no país foi tamanho que parte da literatura considera o surgimento desta experiência tão ou até mais importante que a de Lisboa, visto que influenciou diretamente várias cidades a iniciarem seus próprios processos (dentre elas casos importantes como Funchal e Loulé) sob uma perspectiva mais reflexiva e/ou crítica, fundando a “terceira onda/geração” dos OPs portugueses (ALLEGRETTI, TANG & SECCHI, 2016). Não obstante, Lüchmann, Falanga & Nicoletti (2018) colocam como a questão do *marketing* urbano vinculado ao processo é muito forte em Cascais, o que por si só pode alterar o teor das análises e a própria concepção deste processo por parte dos gestores locais, incluindo sua influência.

Ainda tratando da expansão e adoção dos OPs em Portugal, Lüchmann, Falanga e Nicoletti (2018) tratam de um importante tópico: o papel das organizações profissionais e científicas que trabalham com democracia participativa e experimentalismo democrático. No país lusitano, diferentemente de casos discutidos anteriormente como Brasil, América Latina, algumas partes da Europa e África, não foram somente relações político-partidárias ou atuação de organismos internacionais que impulsionaram este canal participativo, mas sim os “embaixadores do OP”

¹¹⁴ Em Portugal, não há tamanha relação entre a utilização de orçamentos participativos por um partido político como se deu com o PT no caso brasileiro ou o PSOE na Espanha. Ainda que a maior parte dos processos tenha sido iniciado por partidos à esquerda do espectro político, não existe uma relação direta de politização deste desenho institucional segundo parte da literatura (FERNÁNDEZ & FORTES, 2010; FALANGA, 2018b). Já Silva (2017) identificou esse fator como estatisticamente relevante em sua análise ampla da adoção dos OPs pelos municípios, realimentando o debate.

¹¹⁵ Ainda que esteja claro que não há em Cascais um cenário de ação cívica ao nível de Porto Alegre ou Belo Horizonte, e que este processo é marcado por estar vinculado à uma população majoritariamente de alta renda e com claras desigualdades sócio-espaciais internas, Freitas (2003) traz argumentos que fundamentam tal afirmação.

¹¹⁶ O OP de Cascais, apesar de influenciado por Lisboa, acabou por seguir um rumo diferente. Reuniões presenciais deliberativas são somadas à votação online, o que segundo Allegretti, Dias & Antunes (2016) compõe um modelo mais robusto e com maior densidade democrática.

(PORTO DE OLIVEIRA, 2016) por via das organizações citadas no início deste parágrafo. Atores como por exemplo o Instituto In-LoCo, o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e a associação Portugal Participa, tiveram importante papel na difusão, elaboração e consultoria nesta prática, chegando a liderar grandes projetos para divulgação e implementação de tal iniciativa em concelhos por todos o país, em busca de fortalecer o tecido associativo de forma multiescalar (ALLEGRETTI, 2013; ALLEGRETTI, TANG & SECCHI, 2016¹¹⁷). Como parte desta dinâmica, Dias *et al.* (2018) identificaram que os municípios que se utilizam de alguma forma de assessoria externa têm média superior de longevidade em suas experiências de OP, enquanto concelhos que não o fazem raramente superam 2 anos consecutivos em suas tentativas de realização de um orçamento participativo.

Foi na segunda década do século XXI que a expansão e consolidação de Portugal enquanto expoente europeu na utilização de orçamentos participativos se deu, com um número muito significativo de experiências surgindo especialmente nos anos de 2014, 2015 e 2016, com um aumento progressivo até o momento atual, sendo plausível considerar este momento como uma “quarta onda”, provavelmente com referências misturadas das anteriores. Conforme a classificação citada anteriormente, dentre OPs ativos e suspensos, Portugal chegou a contar com 129 OPs gerais municipais, 57 de juntas de freguesia e 63 de tipo jovem ou escolar (descartando o OPE nacional, vale ressaltar) até o ano de 2019. Considerando as dimensões do país são, sem dúvida, números significativos¹¹⁸.

No entanto, devemos entender que os números supracitados não falam por si. Por via das métricas coletadas, é necessário avaliar se realmente os OPs tem significativo impacto territorial e função na gestão urbana dos municípios, se há participação, se os valores são suficientes, se os processos estão devidamente institucionalizados, se duram no tempo, se o desenho institucional é adequado, enfim, se não se tratam somente de retórica política.

Com isso, é possível concluir que há um grande campo de investigações a serem realizadas no âmbito dos orçamentos participativos no que tange a

¹¹⁷ Indica-se este artigo para quem deseja ler com maior profundidade acerca do papel predominante de tais instituições de incentivo ao OP na disseminação e implementação de tal inovação democrática no espaço português.

¹¹⁸ Portugal tem, somando a porção continental e as ilhas, 308 municípios. As análises estatísticas e espaciais foram realizadas para as três categorias citadas. No entanto, o enfoque principal para aprofundamento se deu nos OPs gerais municipais.

compreensão das condições institucionais de nível macro e micro que permitiram os mais de 15 anos de massiva expansão dos OPs lusitanos e, também, quais seus efetivos reflexos territoriais. Visto que tais relações entre sociedade e instituições participativas são dinâmicas e complexas, se comportando de forma diferenciada conforme o contexto geográfico, o primeiro passo para compreender estes fenômenos sob a ótica do território é coletar os dados e percebê-los num estudo de caso de significativa importância no cenário internacional, como é o de Portugal. Um trabalho de larga escala, como o feito aqui, se mostra uma adição ao campo dos estudos em inovações democráticas, gestão urbana e, mais especificamente, nos próprios orçamentos participativos. O levantamento do processo histórico de caráter nacional, realizada a seguir, é o início para cumprir parte dessa tarefa.

3.4 ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS EM PORTUGAL: PROCESSO HISTÓRICO E ATUALIDADE

3.4.1 O atual cenário

Nesta etapa da pesquisa é necessária uma breve explanação acerca da organização administrativa do Estado português, algo que vai influenciar diretamente a disseminação e adoção dos OPs.

Em descrição de processo histórico, Sousa & Duarte (2015) afirmam que Portugal sempre se apresentou como um Estado hipercentralizado no governo nacional, especialmente durante a ditadura salazarista, que englobou a maior parte do século XX. Com a Revolução de Abril de 74 e a promulgação posterior da atual constituição lusitana, uma das principais preocupações estava justamente na capacidade de descentralização administrativa de forma a reforçar o poder local, algo central na teorização e formação das democracias liberais. No entanto, como argumentam os autores, na prática este processo pouco se comprometeu com a qualidade da democracia local, evidenciando na verdade uma desconcentração (SOUSA & DUARTE, 2015; TELES, 2015) que inferiu responsabilidades a municípios e freguesias sem que as mesmas tivessem acesso à tomada de decisão e estrutura administrativa equivalentes, algo que atravessou governos de diferentes matizes políticas. Além disso, a arquitetura administrativa desenhada para os

governos locais no período democrático foi baseada em uma estrutura altamente hierarquizada, o que tende a afastar os cidadãos e diminuir seu envolvimento com as políticas públicas e temáticas do seu próprio espaço (DIAS & ALLEGRETTI, 2009).

Tratando especificamente das instâncias de governo local, considera-se válido explicar a hierarquização do Estado português de forma a permitir uma melhor interpretação do atual cenário. Tal país apresenta um sistema parlamentarista de governo, com primeiro-ministro e presidente buscando, após os resultados das urnas, formular uma coalisão que permita a governança equilibrada entre as partes. As eleições são bianuais, sendo uma legislativa e outra das autarquias, elegendo mandatos de quatro anos.

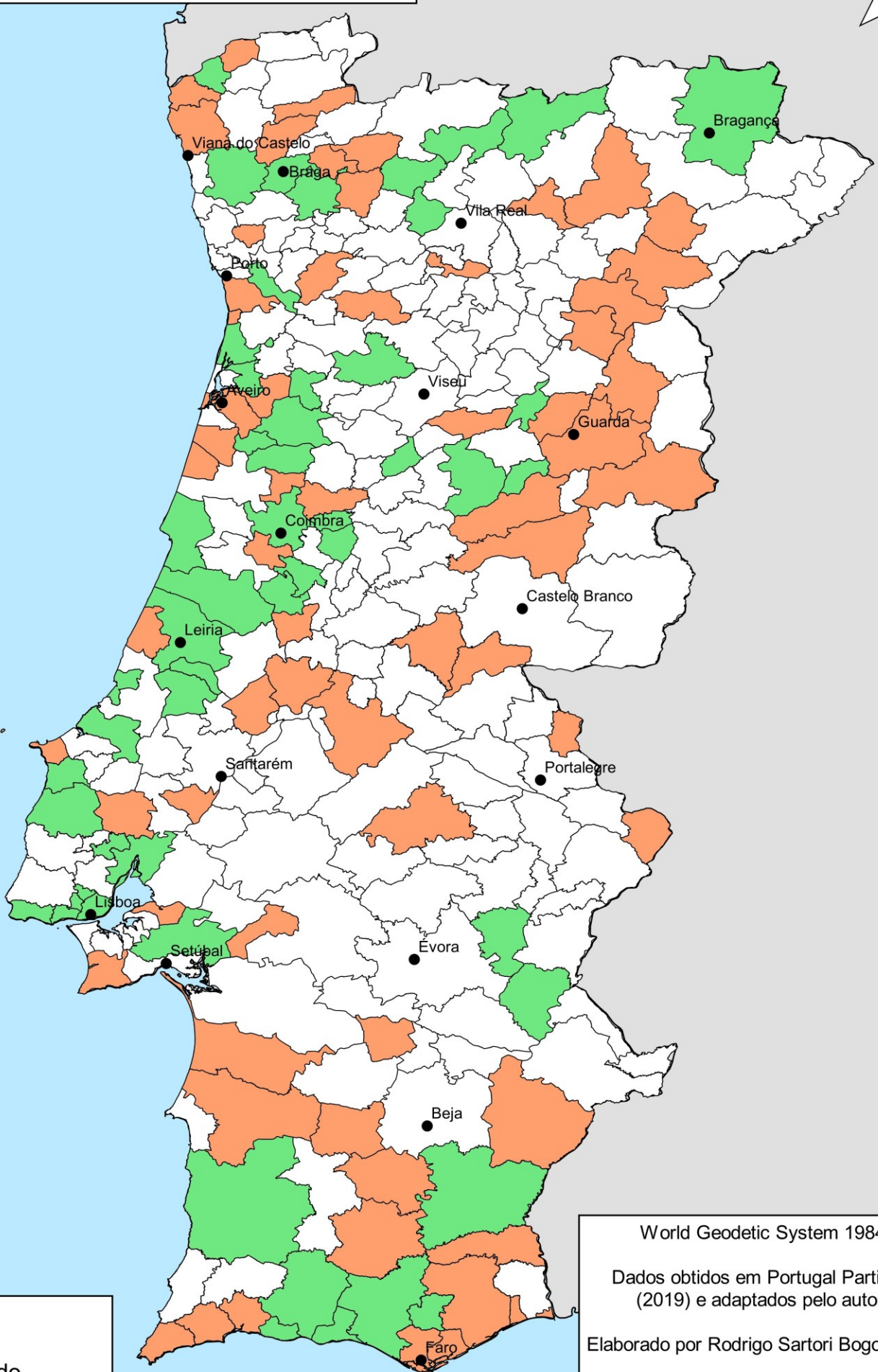
Existem hoje três níveis (ou escalas) de administração estatal em Portugal¹¹⁹. O primeiro nível é composto pelo governo nacional, representado principalmente pelas figuras do primeiro-ministro e do presidente; o segundo nível, os municípios, têm como chefe o presidente da câmara municipal; e por fim as freguesias, que também contêm seu presidente. Segundo Teles (2015), estes dois últimos níveis compõem uma estrutura institucional demasiadamente centralizada em seus chefes do executivo, concedendo a estes pouco balanceamento com as assembleias locais na tomada de decisão, sendo um fator considerado ao se observar que “o sistema de governo local tem vindo a perder atratividade em termos de participação política e cívica dos cidadãos.” (MEIRINHO, 2015, p. 98). No que diz respeito aos números, dentre continente e ilhas são 308 municípios e 3.091 freguesias, sendo que estes já se alteraram desde a constituição, especialmente no terceiro nível¹²⁰.

¹¹⁹ Não há uma instância administrativa de nível regional em Portugal Continental, excluindo-se os casos de Açores e Madeira. A CRP (1976) as definiu enquanto governo autônomo, além de prever uma divisão de nível supramunicipal também para a porção continental, o que nunca foi aplicado. Tavares (2015) faz duras críticas à tal cenário, argumentando que é realidade da maior parte dos países europeus a existência de mesoadministração, que auxilia o processo de descentralização administrativa, melhorando a redistribuição de funções e intensificando o desenvolvimento regional. A divisão em distritos, aqui utilizada, não apresenta representação legal.

¹²⁰ Tratam-se das menores divisões administrativas, originárias das antigas paróquias administradas pela Igreja Católica, sendo incorporadas pelo Estado de forma a gerar maior aproximação com a população e se aproveitar das relações territoriais anteriormente estabelecidas. Diferentemente dos bairros brasileiros, têm funções administrativas efetivas. Antes mais de 4 mil, sofreram diminuição de mais de 20% após a reforma de 2013. Debate sobre tal reforma e a municipalização portuguesa podem ser vistas em Teles (2015) e Tavares (2015).

Antes de se iniciar efetivamente a leitura da atual situação a partir dos mapas gerados, ressalvas são necessárias: o foco desta seção (e do próximo capítulo) está majoritariamente nas experiências de OP em nível dos municípios, com alguns momentos trazendo também dados e informações acerca dos OPJs e freguesias quando estes forem representativos para as discussões realizadas, como o aspecto orçamentário (a ser elucidado posteriormente), por exemplo. Essa decisão, assim como quais as variáveis escolhidas para avaliar o papel dos orçamentos participativos no país foi anteriormente explicada na seção de metodologia, somada à explanação do processo de obtenção dos dados. A coleta realizada está atualizada, em quase sua totalidade, para o ano de 2019, permitindo a primeira visualização ampla do *status* dos OPs municipais portugueses, disponível nos Mapas 1 (continente) e 2 (Madeira e Açores), acompanhados pelas freguesias da porção continental, no Mapa 3.

Cenário dos OPs municipais em Portugal continental - 2019



Legenda

- Ocorrendo
- Suspensão
- Sem ocorrência
- Capitais de distrito

World Geodetic System 1984

Dados obtidos em Portugal Participa (2019) e adaptados pelo autor;

Elaborado por Rodrigo Sartori Bogo, 2020;

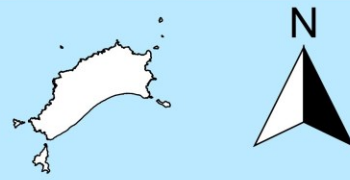
Escala numérica - 1:1.300.000

50 0 50 km

-17°0'

-16°30'

Cenário dos OPs municipais na Região Autónoma da Madeira - 2019



33°0'

33°0'



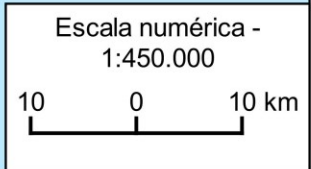
Funchal

32°30'

32°30'

-17°0'

-16°30'



-30°0'

-27°0'

Cenário dos OPs municipais na Região Autónoma dos Açores - 2019

39°0'

39°0'



Horta

Angra do Heroísmo

Ponta Delgada

36°0'

36°0'

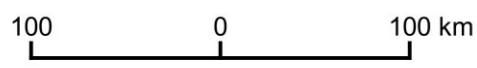


World Geodetic System 1984

Dados obtidos em Portugal Participa (2019) e adaptados pelo autor;

Elaborado por Rodrigo Sartori Bogo, 2020;

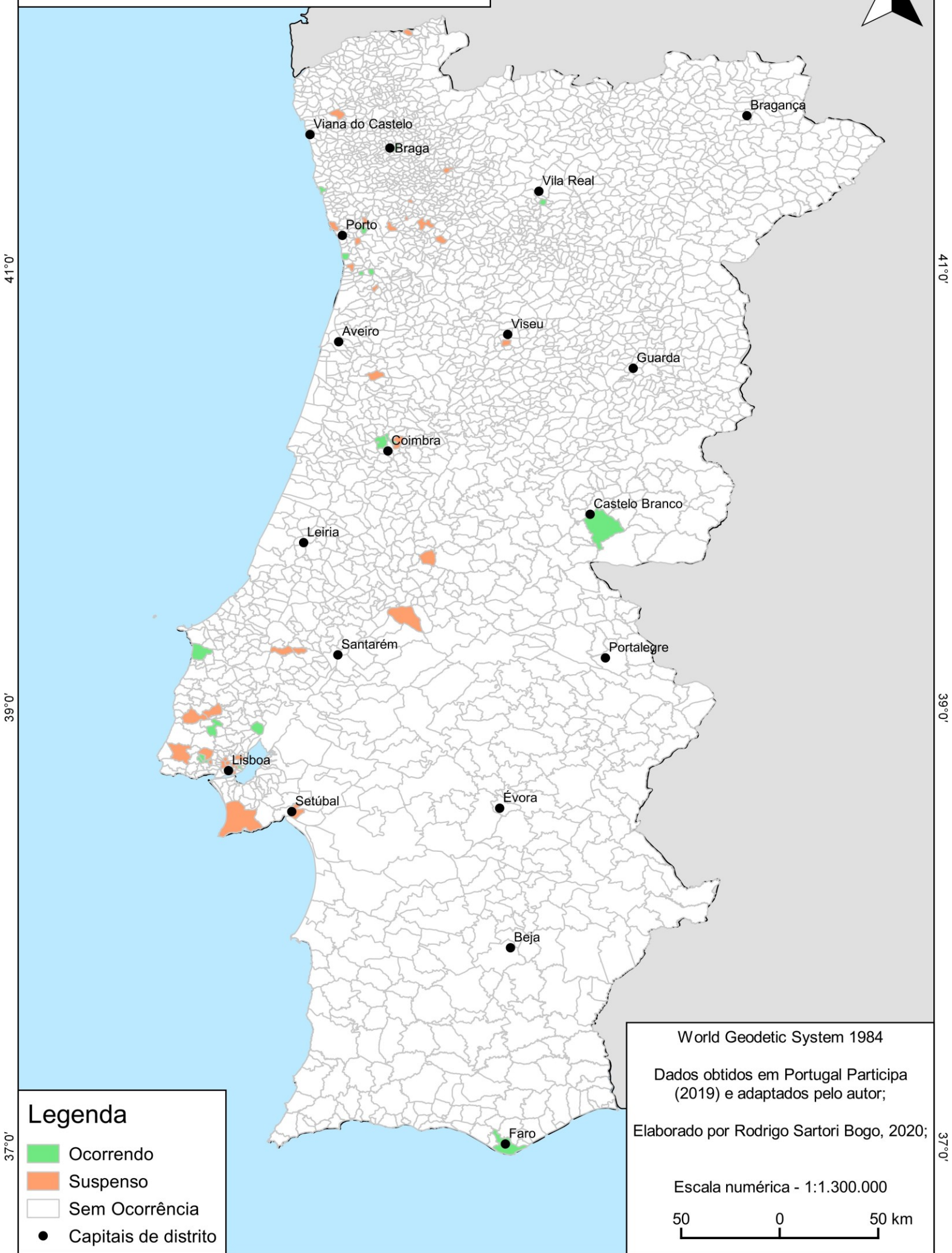
Escala numérica - 1:2.300.000



-30°0'

-27°0'

Cenário dos OPs de freguesias em Portugal continental - 2019



Legenda

- Ocorrendo
- Suspenso
- Sem Ocorrência
- Capitais de distrito

World Geodetic System 1984

Dados obtidos em Portugal Participa (2019) e adaptados pelo autor;

Elaborado por Rodrigo Sartori Bogo, 2020;

Escala numérica - 1:1.300.000

50 0 50 km

Os mapas reforçam, graficamente, as constatações de autores como Falanga (2018a), Dias *et al.* (2018) e os dados observados por Júlio, Martins & Dias (2019): de que Portugal se coloca como o país em que, atualmente, há o maior número relativo de experiências municipais ocorrendo sem que haja algum tipo de obrigação imposta pelo governo central aos locais. A distribuição espacial dentre os concelhos portugueses é, no mínimo, empolgante para os embaixadores do orçamento participativo. No entanto, ainda assim, não se deve supervalorizar esses números por algum otimismo desmedido: são, atualmente, 59 OPs municipais em curso no país, mas outros 249 que ou não abriram seus investimentos para debate com os cidadãos (desconsiderando-se aqui, claramente, os que escolheram exclusivamente o formato jovem como Amarante, Guimarães, Oliveira do Hospital, dentre outros) ou tentaram em algum momento, mas já apresentam este canal participativo em status de suspenso, o que engloba 70 municípios ao final do ano de 2019.

Porém, é claro a partir do Mapa 1 que a presença destes processos não é homogênea dentre as câmaras do país em termos de distribuição regional. Como já destacado desde o início da adoção do OP (GRANADO, 2004), no seu período de transição entre gerações (FERNÁNDEZ & FORTES, 2010) até os últimos trabalhos desenvolvidos (DIAS *et al.*, 2018) na literatura, a difusão iniciada a partir de Palmela e outros municípios do sul, com formato consultivo, acabou por gerar forte concentração de experiências suspensas nesta faixa do território, com destaque para Alentejo e Algarve. Outro aspecto observado graficamente é a latente diferença entre interior e costa: enquanto parte significativa dos OPs iniciados próximo à fronteira com a Espanha, com destaque para centro e nordeste do país, se encontram suspensos em sua maioria, o litoral e seus entornos, desde o extremo noroeste até a Grande Lisboa, incluindo também as proximidades de Faro, concentram amostra significativa dos orçamentos participativos em curso. Dias (2013) já identificava esta tendência, observando que as cidades costeiras têm maior densidade populacional e características urbanas, o que influencia a aceitação por processos em formato deliberativo, que veio a se confirmar na análise realizada por Silva (2017), identificando a densidade demográfica como fator estatisticamente relevante para adoção de OPs deste modelo.

Já no que tange as Regiões Autónomas (Mapa 2), o que se pode encontrar são diferenças entre os arquipélagos, separados por mais de 900 km de distância.

Enquanto os Açores são caracterizados por uma relativa diversidade de experiências, dentre consultivo e deliberativos, divididos atualmente entre operantes e suspensos, a Ilha da Madeira está restrita até hoje somente ao OP de sua capital¹²¹, Funchal, operante desde 2014 sob um formato bianual, um dos únicos do país. Ambos os conjuntos de ilhas, no entanto, não estão restritos a seus processos municipais ou de freguesia, apresentando também um significativo *scaling-up*, com os OPs regionais dos Açores e da Madeira, já discutidos anteriormente.

A discussão realizada acerca do salto de escalas do OP português se mostra novamente relevante neste momento. A existência de uma instância para deliberação, ainda que tímida, das contas públicas para investimento por parte do primeiro nível de governo, o nacional (OPP e OPJP), no segundo nível (Regiões Autônomas), os números supracitados de experiências ocorrendo, sem uma lei nacional, na escala dos municípios e a existência de processos no terceiro nível, o da freguesia¹²², fazem de Portugal um caso único em relação a transescalaridade dos seus orçamentos participativos. O que é visto na experiência internacional, em termos comparativos, é que majoritariamente os países que adotam o OP, em suas diferentes formas e processos, tendem a se especializar em uma abordagem, havendo poucos casos de efetiva aplicação em mais de uma esfera administrativa (DIAS, 2018; DIAS, ENRÍQUEZ & JÚLIO, 2019) o que, apesar da ausência de qualquer interligação entre esses diferentes processos, e as contradições e críticas necessárias a cada um dos modelos (e que nos aprofundaremos, aqui, no nível local) é um fator relevante na centralidade que tal país recebeu recentemente nos estudos em inovações democráticas, como reforçado por Falanga (2018b).

Observando os mapas supracitados e comparando o caso do país ibérico com outras nações relevantes em termos de número de experiências, outra discussão deve ser reforçada: a que trata da institucionalização. Este é um debate que perpassa forças políticas, movimentos sociais e literatura acadêmica desde as primeiras experiências e a expansão regionalizada entre o Brasil e seus vizinhos,

¹²¹ Além desta experiência municipal, houve também na Ilha da Madeira um processo em nível de freguesia, realizado pela junta de São Martinho, também no Funchal. O processo durou entre 2014 e 2016, deliberando 20 mil euros dentre os seus pouco mais de 26 mil habitantes.

¹²² Hoje são somente 20 OPs de freguesia ocorrendo, com outros 37 já suspensos. É um número reduzido, considerando-se a totalidade de 3.092 juntas de freguesia no país, mas demonstram a vontade de aplicação deste instrumento em iniciativas locais. Este debate será reforçado ao tratarmos dos valores deliberados e da participação em si.

sendo discutido por autores como Santos (2003b), Mendes (2005) e Souza (2006), que eram em sua origem voltados para o caso brasileiro, mas que são aplicáveis para outros contextos sócio-espaciais e modelos de deliberação sobre o orçamento, permitindo aqui uma breve discussão.

A balança sobre este tópico é delicada e se mostra equilibrada em argumentos, conforme os autores supracitados: enquanto não institucionalizar permite aos agentes envolvidos no processo maior autonomia para que o moldem a partir do *feedback* das edições anteriores, garantindo maior *responsiveness* e *accountability*, a institucionalização dos OPs coloca em cheque a necessidade latente de vontade política por parte dos eleitos ou uma sociedade civil extremamente atuante para que o canal participativo se mantenha em operação, permitindo a entrada gradativa e mais intensa dos cidadãos na administração, diminuindo a distância entre Estado e os grupos sociais que o mesmo têm responsabilidade gestora. Almeida (2013), levantando a questão para um escopo que engloba outros canais participativos, identificou as possibilidades de diminuição da mobilização social, aumento da cooptação estatal e dificuldade na partilha de poder entre os agentes como contras, enquanto trata de coordenação de *accountability*, o *input* da sociedade civil para o Estado e a inclusão de novos grupos antes marginalizados como prós de tal fenômeno.

Ambas as possibilidades mostraram acertos e erros, sendo que nenhum dos caminhos pode ser definido como uma “melhor opção” determinística, sendo necessário a compreensão das dinâmicas locais, suas diferentes escalas e também quais as relações territoriais que prevalecem nos espaços em que ocorre a inserção desta inovação democrática, evitando-se implementações formulaicas. Como reforça a corrente neoinstitucionalista, resumida nos debates promovidos por Frey (2000), os agentes moldam as instituições, ao mesmo que são moldados por estes. Sendo todo espaço por si só político e repleto de relações de poder (SOUZA, 2013), que se relacionam de forma diferenciada com a institucionalização, não se pode imaginar um caminho único para o sucesso destas experiências.

Esta questão é evidente nas coletas realizadas pelos pesquisadores que trabalham com orçamentos participativos¹²³. O Brasil, por exemplo, teve como base a difusão deste canal de forma não institucionalizada, o que é interpretado por pesquisadores como um dos motivos para o sucesso das experiências mais relevantes, como Porto Alegre (SANTOS, 2003b; SOUZA, 2010) e Ipatinga (WAMPLER, 2007a). Belo Horizonte, um dos principais casos já debatidos neste trabalho, acabou por institucionalizar o seu processo, integrando-o mais intensamente com o planejamento urbano local, o que segundo Mendes (2005) diminuiu a tomada de decisão dos cidadãos, ao mesmo tempo que os deu maior inserção na esfera administrativa local e maior empoderamento, além de aumentar a capacidade de redistribuição e inversão de prioridades¹²⁴.

No entanto, pode-se observar que a vantajosa não rigidez dos processos mais autônomas e descolados, em termos legais, das prefeituras, foi também um dos motivos para a decadência da principal experiência, como debatido anteriormente sobre o caso portoalegrense (MELGAR, 2015; NUÑEZ, 2018) e também para todo o Brasil, conforme evidenciado por Lüchmann, Romão & Borba (2018) e Lüchmann, Falanga & Nicoletti (2018), o que reforça a argumentação de Somer, Klossowski & Luiz (2017) ao afirmarem que “a experiência do OP tem maior abrangência quando possui um grau de institucionalização, que incentiva a divulgação de mecanismos de transparência por canais formais de comunicação entre o governo municipal e a população” (p. 75).

Em contrapartida, outros países buscaram o caminho da institucionalização de forma mais radical, obtendo resultados que variam, conforme os fatores já citados anteriormente. No Peru, por exemplo, com uma lei nacional que impõe a obrigatoriedade do OP a todos os municípios desde 2004 (primeira desse tipo em todo o mundo), a realização dos processos se tornou formulaica na maior parte das cidades, com baixo grau de participação e inovação e alguns casos “fantasmas” (SINTOMER *et al.*, 2012; MCNULTY, 2018, 2019) ou na República Dominicana, em

¹²³ Allegretti (2014, p. 164-170) apresenta argumentos de ambos os lados acerca deste tema, referenciando-se principalmente na experiência brasileira, mas incluindo também a abordagem realizada por outros países relevantes no cenário internacional de OP.

¹²⁴ Souza (2006, 2010) critica este processo, afirmando que a experiência belo-horizontina acabou por sufocar a participação popular com o seu desenho institucional rígido. O processo de institucionalização, segundo o autor, foi demasiadamente auto-centrado nos técnicos e com pouca participação dos movimentos sociais, gerando um OP com menor potencial de radicalização democrática que o referencial portoalegrense.

que a inserção do OP na constituição e as tentativas constantes de inovação deram aos processos alto grau de *accountability*, mas ainda sofrem com baixa mobilização social e dificuldade de diálogo com lideranças locais (GONZÁLEZ, 2019).

Com mais de 30 anos das primeiras experiências, atingiu-se certa dualidade nos estudos de OP. Enquanto os países que regulamentam este canal participativo por via de leis nacionais são os principais impulsionadores em termos quantitativos¹²⁵, aumentando a relevância internacional desta inovação democrática específica, têm dificuldade de fomentar casos mais robustos. Por outro lado, países sem institucionalização tendem a apresentar processos de maior significância e enraizamento local, mas que se tornam restritos a poucos casos, sendo a Austrália um exemplo direto desta questão: enquanto apresenta municípios com alto grau de inovação e vontade política, que abrem para deliberação até 100% do orçamento ou que incentivam o debate por quantidades muito significativas de recursos, os municípios no país com OP não ultrapassam os 15 (ALLEGRETTI & HARTZ-KARP, 2017; HARTZ-KARP & PETROVA, 2019).

Portugal, apesar de apresentar uma lei que regulamenta os OPs, a tem exclusivamente para o OPE (elaborada pelo Ministério da Educação), sem interferir nas experiências locais. A partir da coleta aqui realizada e de outras pesquisas guiadas por pesquisadores da área, é possível perceber que os OPs portugueses se apropriaram de um formato misto. Apesar de haver condições legais estabelecidas pela Constituição Portuguesa (aprofundadas adiante) para democracia participativa, não há qualquer lei que torna compulsória aos municípios a abertura de parte do orçamento para a deliberação pública.

Como discutido anteriormente, a expansão dos OPs no país se deu por uma dinâmica particular que envolveu vontade política de governantes, relação de difusão progressiva entre municípios próximos e forte influência dos embaixadores desta inovação democrática, sejam estes pesquisadores, políticos ou consultorias especializadas. Baseando-se na aprofundada análise sobre a institucionalização dos OPs realizada por Allegretti (2014), debatendo exemplos como Brasil, Espanha, Itália e Polônia, o mesmo identificou a necessidade de autorregulamentação como

¹²⁵ Dias, Enríquez & Júlio (2019) estimam que 58% de todas as experiências pelo globo são responsabilidade dos 9 países que as regulamentaram por via de lei nacional. Ainda que percebam sua importância, ressaltam como isso dificulta a identificação da variável da vontade política e também da qualidade dos processos.

forma de escapar de amarras burocráticas do Estado, mas ressalta que este fator unitário não é suficiente. Pode-se dizer que o caso português se aproximou dessa abordagem, quando começaram, a partir de 2010, as “Cartas de Valores/Princípios” acerca dos OPs, que normalmente são acompanhadas por normas e regulamentos que definem as regras do processo. A aparição destes documentos é de mais-valia visto que

(...) desde a criação de um OP, põem por escrito os objetivos e os valores fundamentais do processo, afirmando-se quase como uma “constituição” a ser respeitada sempre nas transformações das regras de funcionamento que podem ocorrer ao longo do tempo.

(...)

a metodologia apresenta aspectos interessantes exatamente na direção de permitir mudanças das regras que possam aperfeiçoar o processo ao longo do tempo, respeitando os horizontes e valores estabelecidos desde o início. Para garantir esse funcionamento “constitucional” na relação entre princípios fundamentais e regras procedimentais, poderá ser necessário dar forma a um organismo que vigie e fiscalize o respeito da “Carta” nos anos sucessivos e, eventualmente, possa atuar também no aperfeiçoamento e detalhamento dos princípios e dos valores fundamentais no decorrer do tempo.

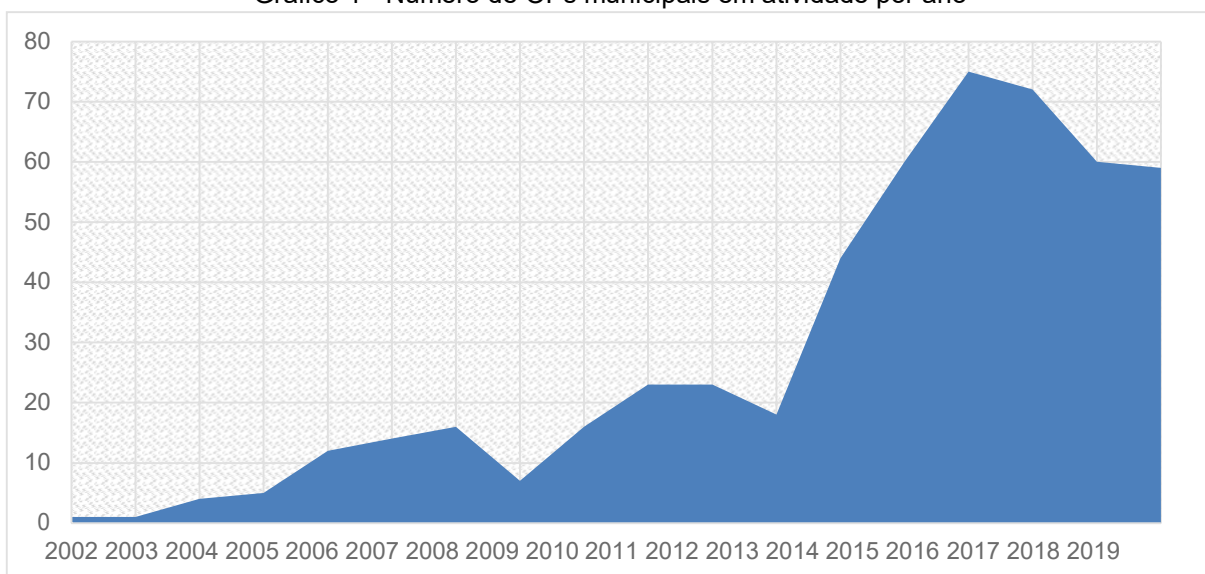
(ALLEGRETTI, 2014, p. 169-170)

O que se tem nestes casos é, portanto, um documento que fundamenta a realização deste canal participativo e serve como fundamentação para os atos do poder público neste tópico específico ao mesmo tempo que possibilita a população o conhecimento das regras, assim como seu questionamento e alteração. Em coleta recente, valorizando também este aspecto específico do caso português, Júlio, Martins & Dias (2019) identificaram a existência de 57 regulações municipais e 42 regulamentos legais dentre os OPs de nível local, contabilizando conjuntamente municipais, jovens e no nível de freguesia. No entanto não existem, até o momento, evidências empíricas suficientes para identificar até que ponto este padrão “semi-institucionalizado” está servindo como forma de empoderamento e *feedback* dos cidadãos para com os processos na maior parte das experiências¹²⁶, sendo um caminho de pesquisa possível aos investigadores da área.

¹²⁶ Lisboa, em contrapartida, é notória neste sentido devido às alterações que a câmara municipal realizou no desenho institucional do OP após críticas realizadas pela sociedade civil (ALLEGRETTI, DIAS & ANTUNES, 2016).

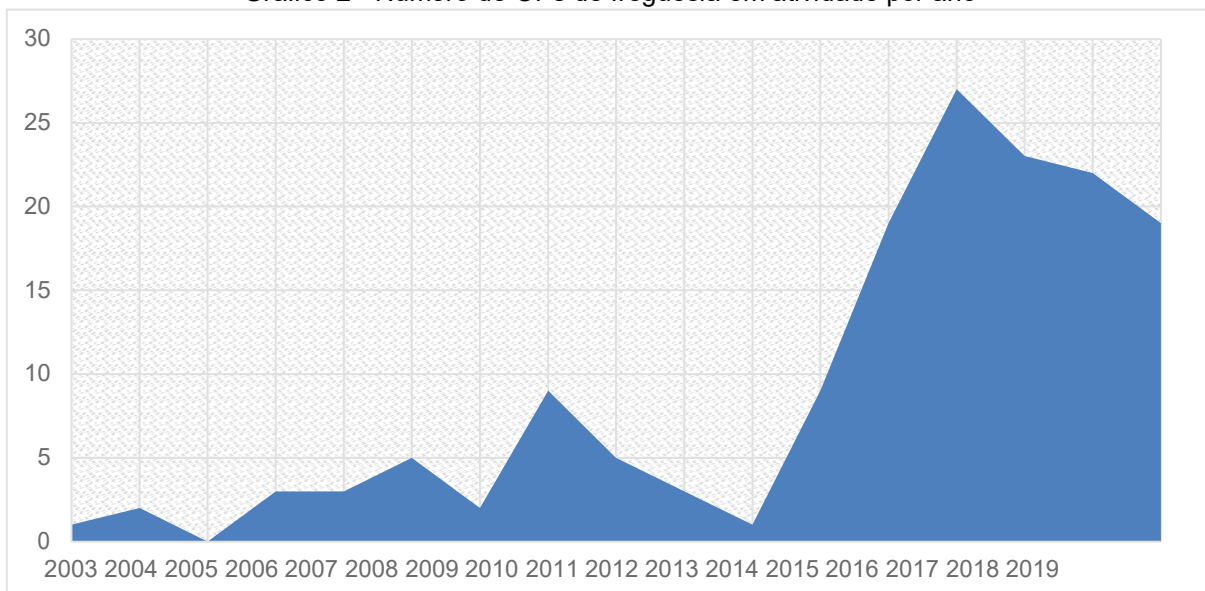
Destarte os comentários iniciais fomentados pelos Mapas 1 a 3, a espacialização não fala por si, sendo necessário observar graficamente também alguns números que tratam dos OPs portugueses em termos históricos, permitindo uma análise além do atual cenário. O dado, apresentado temporalmente, está disponível tanto para os municipais (Gráfico 1) quanto de freguesia (Gráfico 2).

Gráfico 1 - Número de OPs municipais em atividade por ano



Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 2 - Número de OPs de freguesia em atividade por ano



Fonte: Elaborado pelo autor

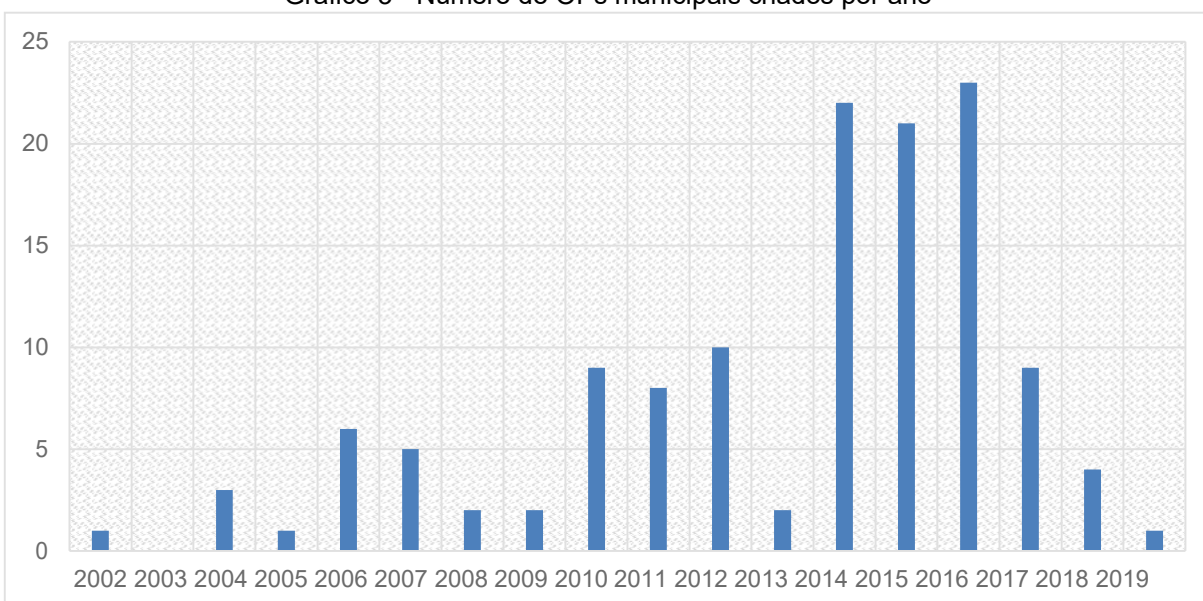
A informação passada por ambos os gráficos acima denota duas tendências em termos quantitativos que perpassam os quase 20 anos de história do OP português. Primeiro, percebe-se um crescimento gradual do número de experiências, com um salto significativo de 2014 até os dias atuais, tanto em municípios quanto em freguesias. Este aspecto está relacionado diretamente com as diferentes fases/ondas de disseminação dos OPs em Portugal (DIAS & ALLEGRETTI, 2009; ALLEGRETTI, DIAS & ANTUNES, 2016; ALLEGRETTI, TANG & SECCHI, 2016), que serão apresentados em maior detalhe ainda nesta seção.

A segunda tendência é de um processo “cíclico”, em que durante um período específico de tempo há aumento de processos ocorrendo, atingindo um pico e posterior queda. Não há, porém, nenhuma homogeneidade entre os diferentes “ciclos”, sendo que estes também estão relacionados com as ondas supracitadas. Dentre os municípios, o primeiro momento de pico é visto em 2008, em que haviam 16 experiências ocorrendo, sendo que no ano seguinte este número caiu mais da metade: eram somente 7 em 2009. Logo após ocorreu novo aumento (provavelmente influenciados pela adoção de Lisboa ao canal participativo), com um breve destaque para os anos de 2011 e 2012, com 23 municípios realizando OPs, seguindo-se uma queda para 18 casos em 2013. Já nas freguesias, o processo de disseminação se mostrou mais instável (evidência da dificuldade em manter continuamente estes ocorrendo no nível mais próximo da população, por uma diversidade de motivos) até 2013, o que dificulta afirmar que havia, nesta escala, algum tipo de ciclo. Nos primeiros 10 anos observou-se um pico de 9 freguesias realizando OPs no ano de 2010, apresentando uma vertiginosa queda até 2013, em que somente uma junta mantinha o processo ocorrendo, sendo a de Matosinhos e Leça da Palmeira, no concelho de Matosinhos.

No entanto, o que é similar para ambas as escalas de ocorrência do OP está em seu aumento exponencial de experiências de 2014 em diante. Em somente 3 anos, municípios e freguesias saíram de um período de arrefecimento para seu auge histórico, havendo 75 orçamentos participativos sendo realizados em 2016 dentre as câmaras municipais (um salto de aproximadamente 417%) e 27 juntas de freguesia também o praticando (aumento de 2700%). Porém, ainda que o número de experiências seja bem elevado, como já reforçado anteriormente, é perceptível uma diminuição progressiva desde então, sendo 2019 o ano mais fraco neste sentido

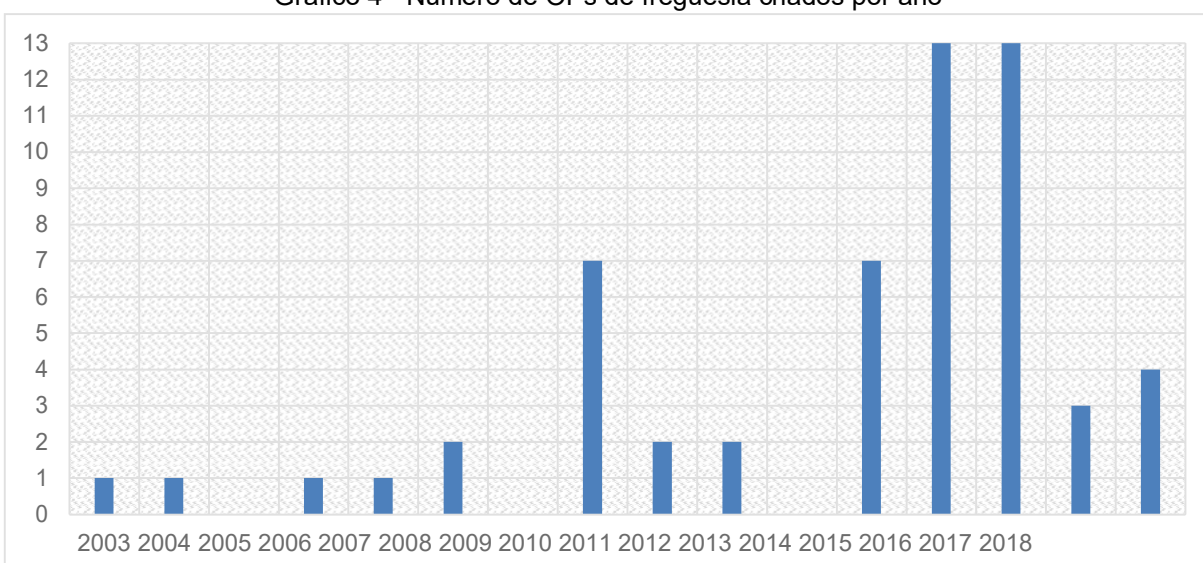
desde o último pico, com 59 municípios e 19 freguesias sendo registrados em atuação no ano derradeiro da pesquisa. Este processo de aumento recente, além de estar atrelado a uma soma das terceira (ALLEGRETTI, TANG & SECCHI, 2016) e a aqui defendida quarta onda, tem relação direta com a adoção de novos municípios ao OP e não a retomada ou renovação de antigos processos. O triênio 2014-2016 merece destaque nesse sentido, em ambas as escalas trabalhadas nesse momento, disponíveis nos Gráficos 3 e 4.

Gráfico 3 - Número de OPs municipais criados por ano



Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 4 - Número de OPs de freguesia criados por ano



Fonte: Elaborado pelo autor

Os gráficos deixam claro os anos em que a criação de OPs atinge seus picos, estabelecendo relação direta com os momentos de mais experiências ocorrendo e também com as supracitadas ondas de disseminação. Estas ficam bem aparentes, novamente, no caso dos municípios, em que os principais períodos de crescimento são vistos no triênio 2010-2012, com 27 municípios adotando o instrumento, e posteriormente em dimensões bem superior, o supracitado triênio 2014-2016, com 66 novos concelhos com OP. Não se considera neste momento de análise casos em que houveram reformulações de antigos processos, que estão contemplados já nos Gráficos 1 e 2, ao serem catalogados durante seus momentos de ocorrência. Dentre as freguesias, o ano de 2010 recebe destaque pela criação de 7 novos casos, e o triênio 2014-2016 (acompanhando o fenômeno municipal), em que 33 novas juntas tentaram o orçamento participativo.

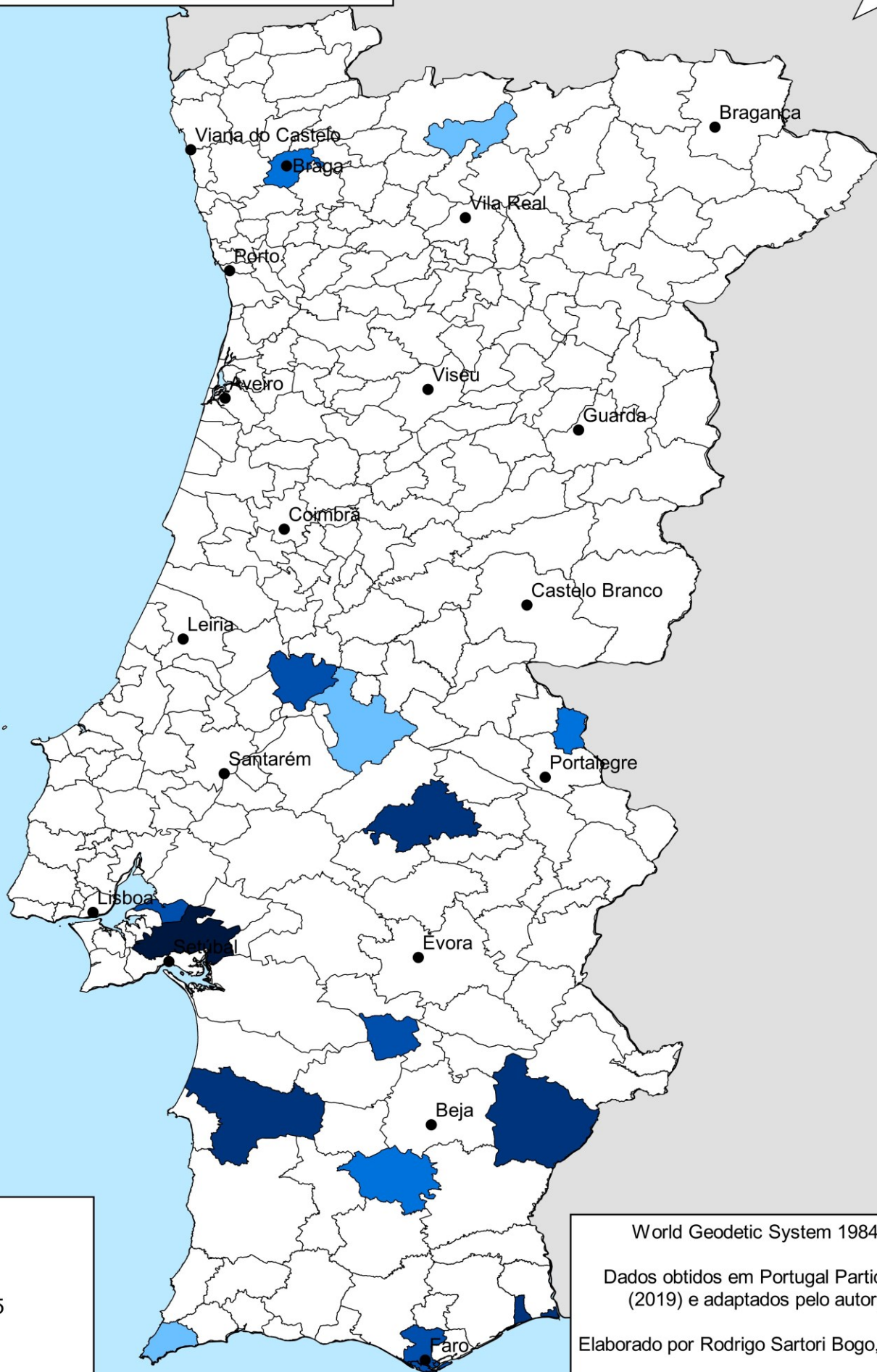
Se os números supracitados poderiam suscitar otimismo em entusiastas, os últimos anos dão claros sinais de arrefecimento. Acompanhando a queda no número de OPs ocorrendo, caem também o número de novos municípios sendo englobados pelo processo de disseminação. Ainda que seja natural esperar uma diminuição, visto a abrupta expansão observada a poucos anos atrás, a queda é tão relevante quanto o crescimento a pouco vivenciado. Em 2017, foram somente 9 novos municípios, 4 em 2018 e apenas 1 em 2019, fenômeno que se soma à instabilidade histórica dos OPs portugueses (ALVES & ALLEGRETTI, 2012) para justificar a queda de experiências indicada pelo Gráfico 1. Considerando que 179 concelhos em Portugal nunca abriram suas contas para deliberação em um processo de tipo “geral”, esta diminuição tão significativa na criação de novos OPs se mostra como marca de um momento de baixa na última onda. Ainda que as freguesias não apresentem uma queda tão abrupta quanto os municípios, o mesmo fenômeno ocorreu: somente 3 e 4 novas juntas em 2017 e 2018 respectivamente, com nenhuma nova no ano de 2019, sequer representada no Gráfico 4.

3.4.2 As ondas de disseminação (e uma nova proposta)

Nesta altura, as análises espaciais do cenário atual e da disseminação consideraram aspectos espaciais e temporais com o objetivo de realizar a leitura do

OP português em amplo espectro. A junção de ambas tende a aprofundar ainda mais o debate aqui proposto, somando-se aos comentários da literatura acadêmica e dos achados realizados na coleta de dados, com o resultado desta tentativa sendo visto dos Mapas 4 até o 12. Estes tratam das “ondas” de expansão dos OPs municipais portugueses, já discutidos anteriormente e agora evidenciados de forma empírica.

Primeira onda de OPs municipais em Portugal continental, 2002-2009



Legenda

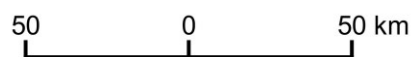
- 2002
- 2004-2005
- 2006
- 2007
- 2008-2009
- Sem Ocorrência
- Capitais de Distrito

World Geodetic System 1984

Dados obtidos em Portugal Participa (2019) e adaptados pelo autor;

Elaborado por Rodrigo Sartori Bogo, 2020;

Escala numérica - 1:1.300.000



41°0'

41°0'

39°0'

39°0'

37°0'

37°0'

-9°0'

-7°0'

O Mapa 4, o primeiro a ser discutido, trata especificamente da primeira onda de orçamentos participativos em Portugal, que abrange o período entre 2002 e 2009, sendo territorialmente exclusivo da porção continental do país. Originando-se com a experiência de Palmela¹²⁷, esta ideia de primeira geração foi cunhada primordialmente por Dias (2008b, 2009 [com ALLEGRETTI], 2011) e trabalhada posteriormente por outros autores. Nos anos seguintes, pesquisadores da linha de orçamentos participativos se dedicaram a identificar e caracterizar estas experiências, seja durante seu acontecimento, seja sob um olhar atual, como por exemplo Granado (2004), Fernández & Fortes (2010), Guerra (2010), Allegretti, Dias & Antunes (2016), Lüchmann, Falanga & Nicoletti (2018), Dias *et al.* (2018), etc.

A partir destes autores e dos dados coletados é possível resumir as características dos orçamentos participativos que surgiram a partir da primeira experiência supracitada, sendo esta posteriormente acompanhada por outros municípios, especialmente do Algarve e Alentejo (onde a coligação CDU tem, até hoje, forte base política) como por exemplo Faro, Avis, Vila Real do Santo António e Serpa, com nenhuma destas últimas ultrapassando cinco edições realizadas. No entanto, não foram somente tais regiões as influenciadas pelo processo pioneiro, com alguns poucos municípios de partes mais distantes da origem assumindo a ideia de realização de um OP, sendo o principal caso o de Braga, uma das maiores cidades do país e que já em 2007 vinha a realizar sua primeira edição deste canal participativo.

Outras duas tendências puderam ser observadas nesta primeira geração que vão além de sua espacialização mais ao sul, evidente no Mapa 4. A primeira está na interiorização, com a maior parte das experiências ocorrendo em municípios distantes do litoral ou de cidades de maior porte. A segunda está justamente relacionada com este fator: a expansão inicial dos OPs portugueses se deu predominantemente em pequenas cidades. A média populacional dos municípios em que ocorreram experiências nesse período era de 33.323 habitantes e, ao excluirmos os três de maior população (Braga, Faro e Palmela), que podem ser considerados *outliers*, a média cai para 15.914.

¹²⁷ Allegretti, Tang & Secchi (2016) chamam a primeira geração de “cópias de Palmela” e a colocam entre 2002 e 2007. Aqui resolveu-se estendê-la até 2009, por razões discutidas mais a frente.

No entanto, o fator de maior relevância, debatido na seção anterior e criticado por pesquisadores da área, estava no modelo empregado pelos municípios: o de orçamento participativo consultivo. As críticas a este tipo de desenho institucional serão aprofundadas posteriormente, mas um aspecto já é suficiente para compreender o problema que envolve tal decisão por parte dos políticos locais. Nesta pesquisa, assumiu-se que para que um processo participativo possa ser caracterizado como um OP ele deve ter, em alguma de suas fases, a deliberação em relação às contas públicas por via de mecanismos de democracia direta. No modelo consultivo, este critério não é cumprido, o que põe no mínimo em significativo questionamento o seu *status* como um orçamento participativo *strictu sensu*, debate levantado por Ruesch & Wagner (2013).

Todavia, tal decisão acarretaria em cisões com parte das referências aqui utilizadas e que trataram de debater adequadamente a problemática dos OPs consultivos. Uma delas é o trabalho de Sintomer *et al.* (2012) que engloba dois tipos de processos consultivos em sua matriz de tipos-ideais weberianos, chamando-os de “consulta das finanças públicas” e “participação de proximidade”. Os autores argumentam que a maior parte dos municípios portugueses (que, na época da publicação, eram especialmente ainda da primeira onda) poderiam ser classificados neste segundo tipo, em que os cidadãos têm baixíssimo poder de decisão, as associações não têm voz no processo e são os técnicos ou políticos locais que decidem, a partir das discussões com a população local se algumas das ideias serão postas em prática para o próximo ano. Trata-se de uma “audição seletiva”, com baixíssima *accountability*. Mesmo com estas constatações dos autores, os mesmos decidem manter sua nomenclatura como de um OP, apesar do pouco poder democratizante.

Outro aspecto a ser considerado nesta pesquisa, ao tratarmos dos processos consultivos, é que desconsiderá-los em sua totalidade seria uma forma radical de ignorar os, ainda que incipientes, avanços que tais desenhos permitiram no universo dos OPs tanto internacionalmente¹²⁸ e em Portugal, vide os casos de

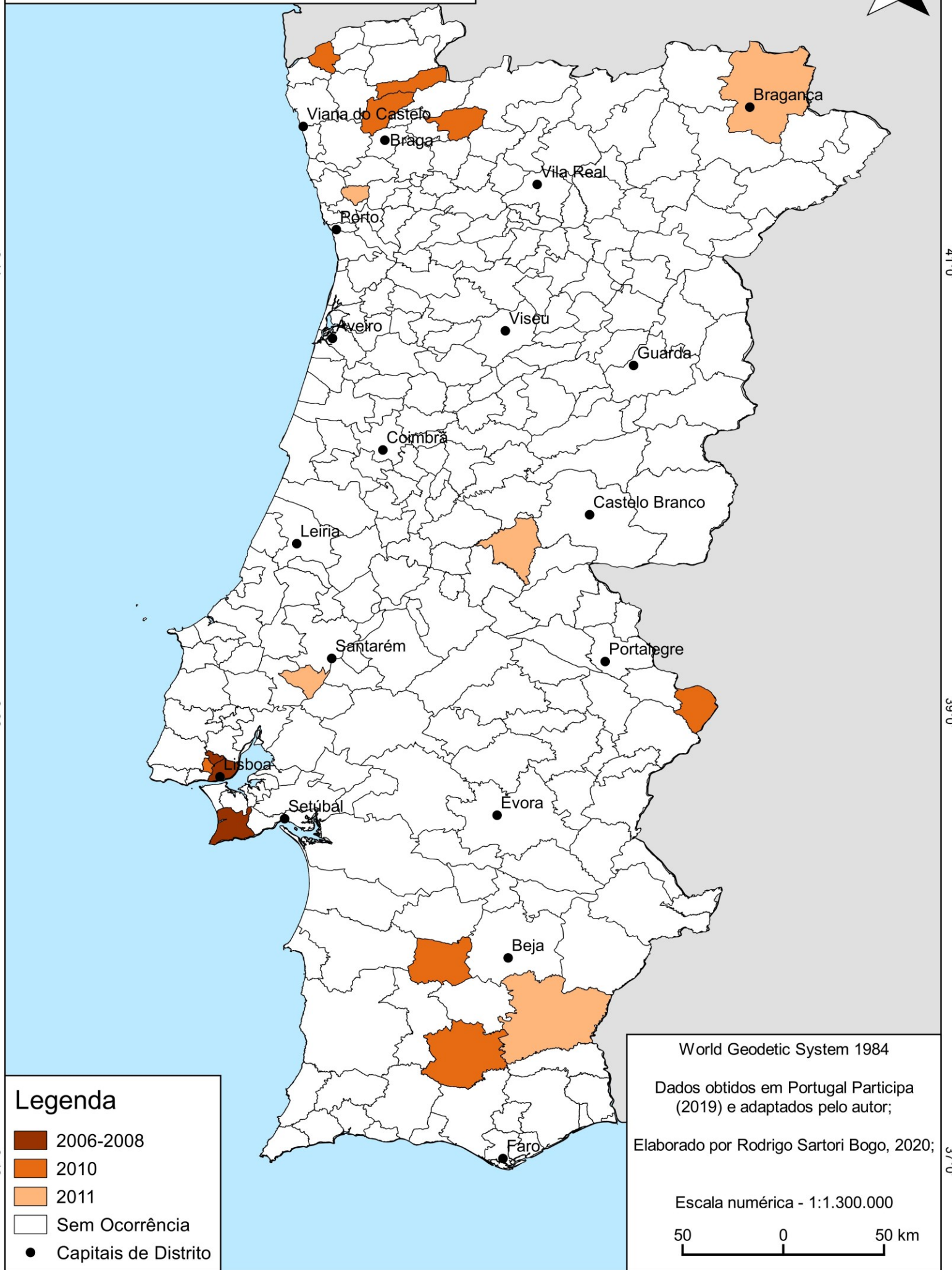
¹²⁸ A Alemanha é possivelmente o país em que os OPs consultivos se tornaram mais arrojados, como casos em que permitiram a abertura de 100% do orçamento para consulta ou com avanços significativos no setor da *e-democracy* (RUESCH & WAGNER, 2013). No município de Solingen, por exemplo, as indicações dos cidadãos no processo de consulta permitiram à administração local uma economia de US\$ 44 milhões só em 2009 (CABANNES & LIPIETZ, 2017).

Palmela (SANTOS, BATEL & GONÇALVES, 2018) e São Brás de Alportel (DIAS, 2008a), este hoje um processo deliberativo. No país ibérico, destarte todas as críticas a serem feitas adiante ao modelo descrito, parte-se do princípio que é necessário reconhecer para criticar.

Dos processos iniciados nesta primeira geração, há um perceptível forte enraizamento territorial em dois municípios: Palmela e Boticas foram os únicos a “sobreviver” sem alterar seu modelo de tomada de decisão, se mantendo consultivos em todas as suas 14¹²⁹ e 12 edições, respectivamente, tendo o segundo município nenhuma paralisação desde que foi criado em 2008, totalizando 12 ciclos consecutivos de OP. Trata-se da segunda experiência mais duradoura do país, perdendo somente para Lisboa, com 13 ciclos seguidos. E é justamente a capital nacional que marca a abertura da segunda onda, apresentada nos Mapas 5 (continente) e 6 (Açores e Madeira).

¹²⁹ Palmela apresentou dois hiatos desde sua primeira edição: nos biênios de 2009-2010 e 2012-2013.

Segunda onda de OPs municipais em Portugal continental, 2006-2011



Legenda

- 2006-2008
- 2010
- 2011
- Sem Ocorrência
- Capitais de Distrito

World Geodetic System 1984

Dados obtidos em Portugal Participa (2019) e adaptados pelo autor;

Elaborado por Rodrigo Sartori Bogo, 2020;

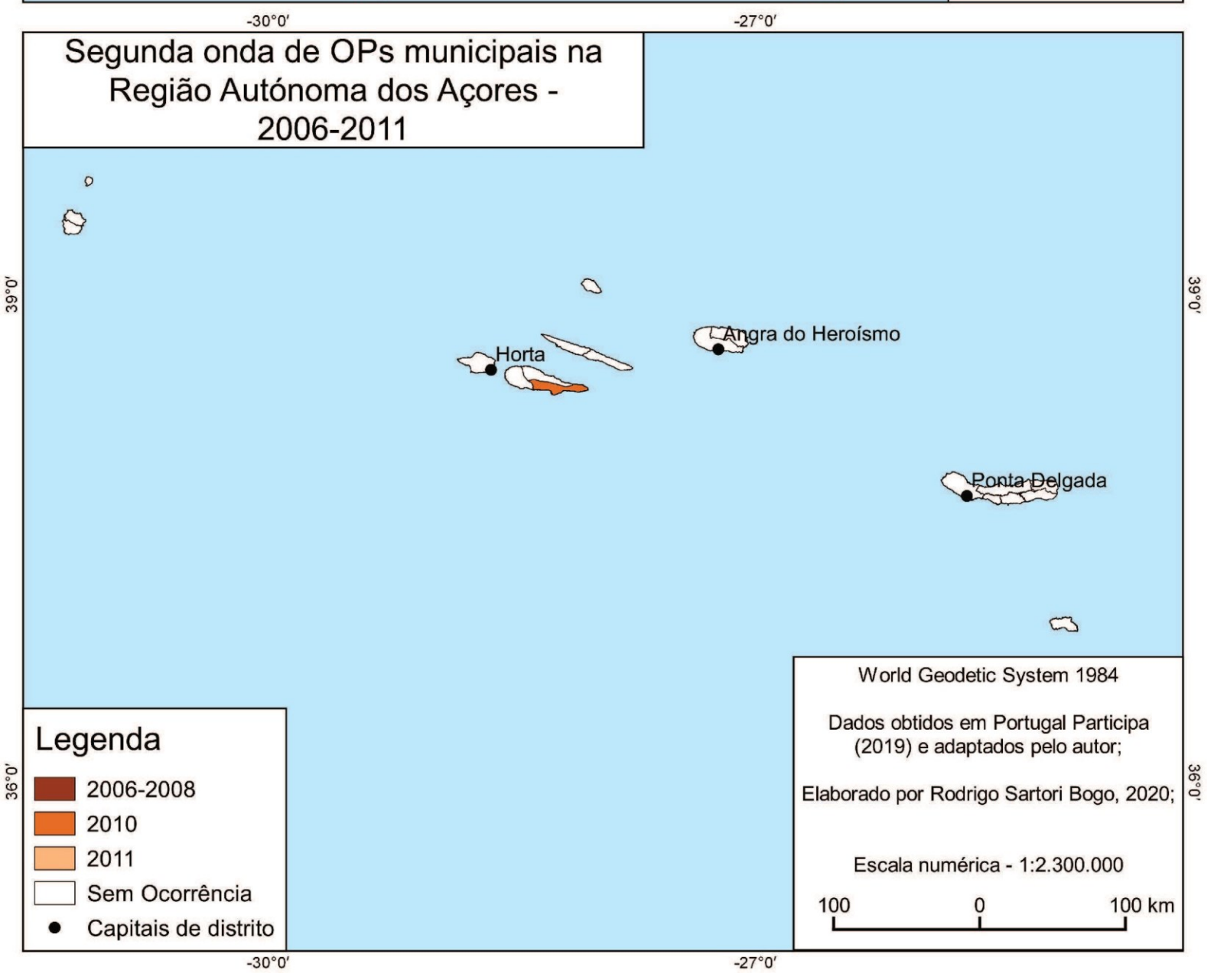
Escala numérica - 1:1.300.000

50 0 50 km

Segunda onda de OPs municipais na Região Autónoma da Madeira - 2006-2011



Segunda onda de OPs municipais na Região Autónoma dos Açores - 2006-2011



Algo perceptível na leitura dos mapas acima deve ser alvo de ressalva antes que sejam feitas as suas descrições. Partindo dos comentários de Souza (2006), concorda-se com o autor que a interpretação dos fenômenos espaciais e sociais não deve ser feita de forma discreta, mas sim contínua, permitindo observar que muitas das influências e processos se cruzam e sobrepõem espaço-temporalmente. Isso justifica o cruzamento das datas entre as primeiras e segunda onda, assim como a análise que será feita desta e das gerações posteriores.

Como debatido anteriormente, o surgimento do orçamento participativo de Lisboa em formato mais restrito em 2007 e ganhando amplitude já em 2008, logo após outro OP deste mesmo modelo em Sesimbra (surgido em 2006, atualmente suspenso com a última edição ocorrida em 2017)¹³⁰, é definido por Falanga (2018d), Lüchmann, Falanga & Nicoletti (2018) e Allegretti, Dias & Antunes (2016) como o marco primordial da segunda geração¹³¹ de orçamentos participativos no país, tendo influência no surgimento de diversos outros processos e dando novo peso à tal canal de participação cidadã em Portugal. No entanto, isso não significa que a dinâmica iniciada a partir de Palmela e seus agentes correlatos tenha finalizado assim que Lisboa começou, quando na verdade ela se manteve de forma latente ainda por alguns anos, servindo como referência direta para surgimento de experiências consultivas até, no mínimo, 2009, quando o processo lisboeta já era plenamente conhecido.

É perceptível nos mapas 5 e 6 como a regionalização já não é um marco tão importante quanto a primeira geração de OPs, com o surgimento de experiências deliberativas no Alentejo e outras faixas do interior do país, incluindo Bragança, capital distrital, e também a aparição do primeiro processo municipal em uma das regiões autónomas: a de Lajes do Pico, nos Açores. No entanto, isso não significa que não há alguma forma de lastro territorial, especialmente pelo fato de os principais casos estarem inclusos na Área Metropolitana de Lisboa e arredores, assim como em sua expansão para o noroeste do país, em municípios vizinhos de grandes cidades como Porto e Braga.

¹³⁰ Como reforçado por Alves & Allegretti (2012), esta experiência é fortemente marcada por sua volatilidade, tendo passado por modificações em seu desenho institucional que diminuíram a capacidade decisória dos cidadãos.

¹³¹ Allegretti, Tang & Secchi (2016) chamam este momento de difusão de “cópias de Lisboa”, entre 2008 e 2011.

A mesma ressalva realizada anteriormente acerca da sobreposição de influências entre as ondas serve também a este contexto. A importância do OP de Lisboa não pode ser medida única e exclusivamente pelos municípios graficamente representados, isto seria o mesmo que dizer que somente 17 processos desse tipo foram influenciados pelo caso lisboeta, o que seria falacioso. É evidente que a presença de um orçamento participativo de caráter deliberativo na capital, movimentando anualmente milhões de euros (valor que aqui se considera baixo, algo a ser discutido posteriormente) para votação de prioridades entre os cidadãos, estando ininterrupto a 13 ciclos, tem influência na expansão e difusão desta ferramenta até os dias atuais. No entanto, dinâmicas sócio-espaciais não são estanques e centralizar o referencial unicamente nesta cidade seria simplificar o que efetivamente ocorre. Admite-se que este caso se sobrepõe em relação às outras ondas e se mantém até hoje como um marco do OP no país, mas não é o único e, quiçá, nem o mais importante atualmente.

Porém, existem outros aspectos da experiência de Lisboa que vieram a se tornar norma na segunda geração de OPs e que envolvem o seu desenho institucional, que influenciou o modelo de tomada de decisão e as formas de fazê-lo em todo o país. Primeiramente, a decisão por um modelo co-decisório é considerada por Falanga (2018c) como o principal marco da gestão local, colocando o cidadão individualmente (e coletivamente, por meio da territorialização das propostas guiadas pelo DI, que se alterou no decorrer das edições) no centro decisório, rompendo com a norma consultiva da primeira geração e que era a maior fonte de críticas que este canal participativo recebia em Portugal no período, vide os comentários de Dias (2008b), Dias & Allegretti (2009) e Fernández & Fortes (2010).

Juntamente de Sesimbra, tais ocorrências aumentaram o patamar dentre os canais participativos em termos de *responsiveness* e *accountability*, ao permitir que a população local pudesse realizar propostas de intervenções espaciais e escolher, por via de votação direta, quais as mais relevantes para suas necessidades. De certa forma, tais decisões aumentaram a capilaridade e impulsionaram a qualidade dos OPs, seja pelo aspecto material, seja pela forma com que os cidadãos poderiam efetivamente se relacionar com o espaço em que vivem e, por consequência, inferem suas próprias relações de poder, ainda que com intensidades bem variáveis.

O segundo fator importante foi a forma assumida pela capital na forma de propor e votar: a deliberação *online*. Os conceitos e o impacto da *e-democracy* em Portugal serão também discutidos mais a frente, mas não há como falar da experiência da capital portuguesa sem, no mínimo, tocar no assunto superficialmente. No período de surgimento do modelo, a norma dos OPs em Portugal era, além do formato unicamente consultivo, baseada em assembleias presenciais de votação e discussão (que tem, assim como a de tipo *online*, suas próprias possibilidades e limites), sendo também majoritário na Europa (Espanha, França, Itália, etc.) e na América Latina (Brasil, Uruguai, Argentina, etc.).

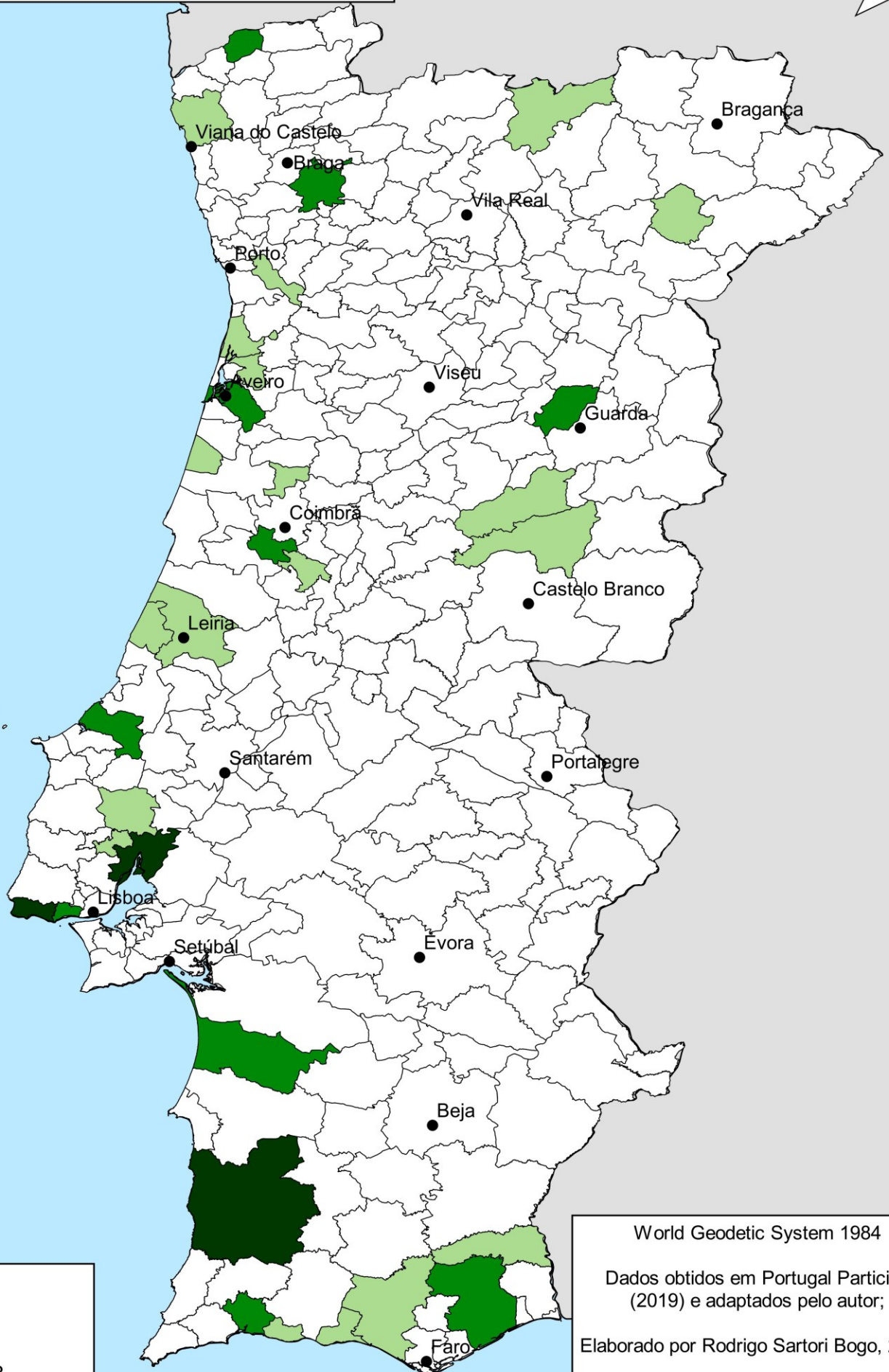
A ideia de digitalizar todo o processo e aplicá-lo pela internet não surgiu ali, sofrendo influência dos OPs consultivos alemães, com experiências importantes baseadas no uso de internet (SINTOMER *et al.*, 2012; RUESCH & WAGNER, 2013) e principalmente o OP Digital de Belo Horizonte, processo de grande porte e que já tratava em termos de deliberação direta baseada em votação desde 2006 (MATOS, 2012; SAMPAIO, 2012; MATIAS, 2013; ABREU, 2016), o que não invalida o alto grau de inovação proposta pelos lisboetas. O desenho, fundamentado em internet na totalidade do ciclo (propostas, filtragem, votação, divulgação de resultado) com poucos momentos presenciais, passou por algumas alterações desde as primeiras edições, mas mantém o mesmo núcleo de funcionamento original.

Este modelo, apesar dos aspectos de inovação e avanço em relação ao cenário português anterior, é alvo de diversas críticas, que envolvem principalmente a falta de interação e debate presencial, a problemática em torno do *digital divide* inerente à esta escolha da gestão e ao processo de votação, chamado de “concurso de ideias” por Allegretti, Dias & Antunes (2016), em que os cidadãos são incentivados a competir por votos e não cooperar, possibilitando o aumento de tensões territoriais e se aproximando de problemas da democracia representativa liberal que um canal como o OP deveria, na verdade, buscar melhorar.

Aproveitando-se desta crítica foi que surgiu outra experiência, apostando em um modelo diferenciado, e que acabou por se tornar o marco da terceira geração de orçamentos participativos em Portugal, o caso de Cascais (ALLEGRETTI, TANG & SECCHI, 2016). A experiência deste município incluso na região metropolitana de Lisboa, com uma das maiores rendas *per capita* do país, é considerada pelos

autores supracitados como a abertura da terceira onda, apresentada nos Mapas 7 (continente) e 8 (Açores e Madeira).

Terceira onda de OPs municipais em Portugal continental, 2011-2014



Legenda

- 2011
- 2012-2013
- 2014
- Sem Ocorrência
- Capitais de Distrito

World Geodetic System 1984

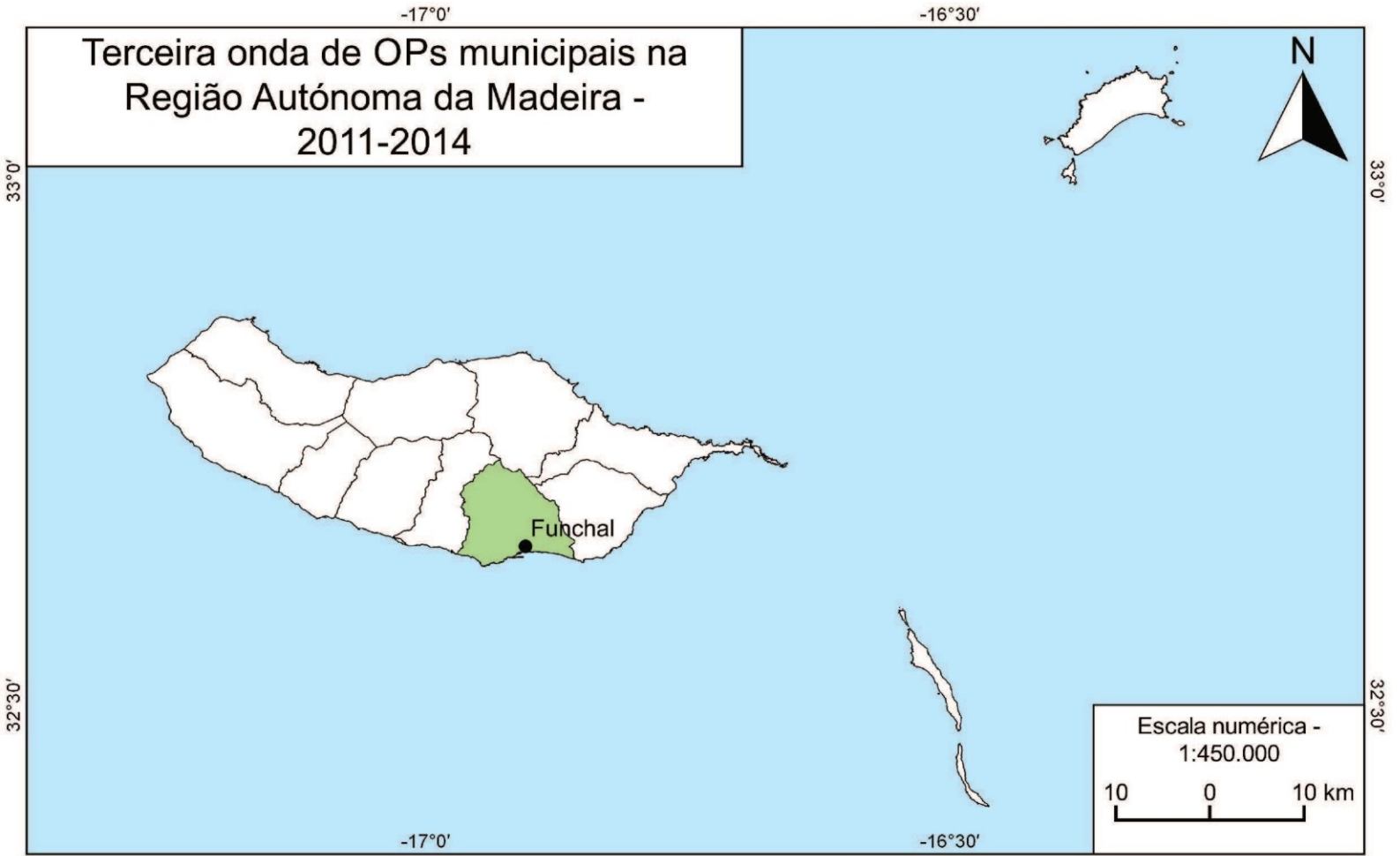
Dados obtidos em Portugal Participa (2019) e adaptados pelo autor;

Elaborado por Rodrigo Sartori Bogo, 2020;

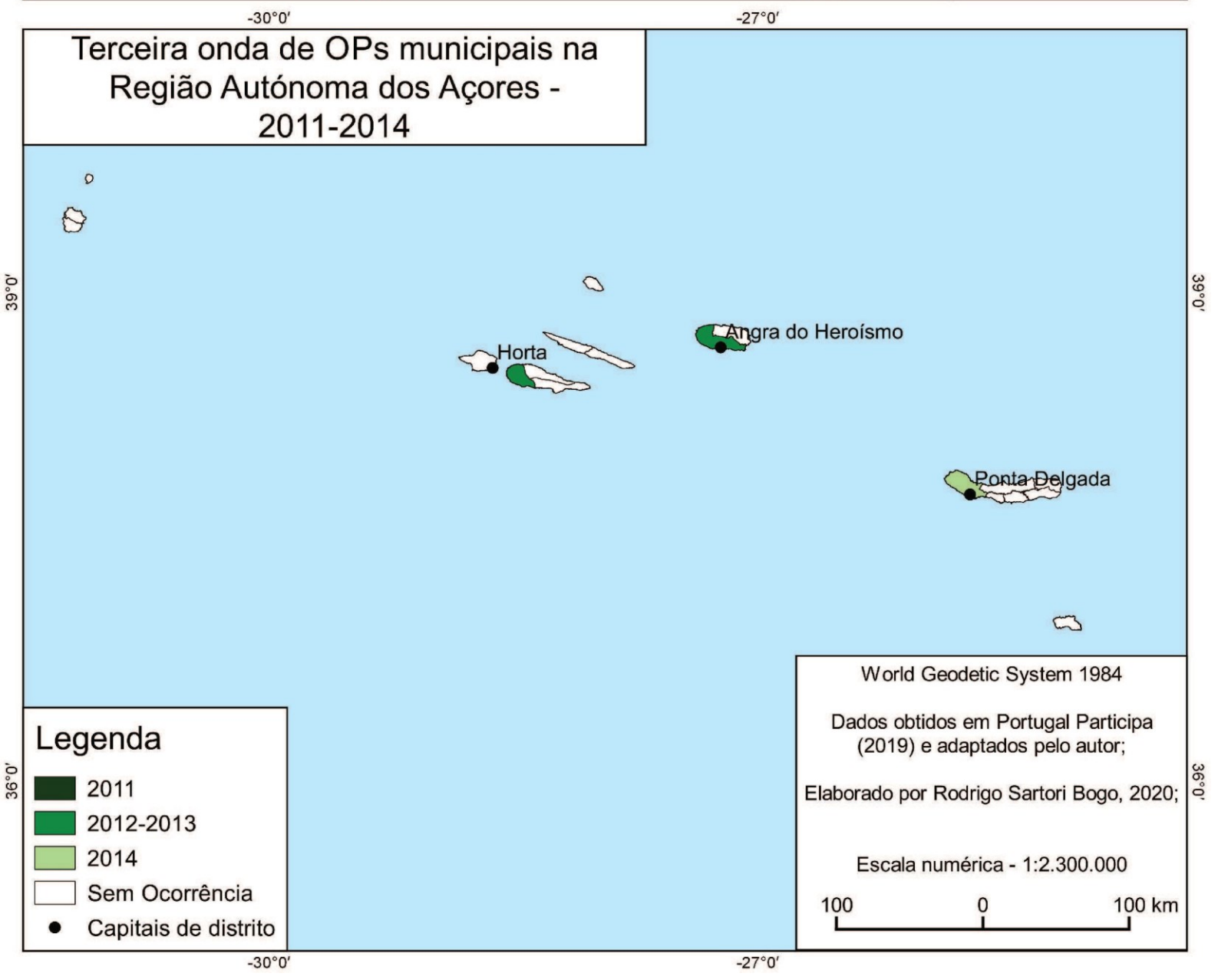
Escala numérica - 1:1.300.000

50 0 50 km

Terceira onda de OPs municipais na Região Autónoma da Madeira - 2011-2014



Terceira onda de OPs municipais na Região Autónoma dos Açores - 2011-2014



O comentário inicial a ser feito sobre os mapas deste terceiro momento se aproxima dos realizados anteriormente, e se aprofunda um pouco mais. Fica claro, ao se estudar e coletar dados sobre os orçamentos participativos municipais portugueses que não há, atualmente, como desvinculá-los da experiência de Cascais. Consequentemente, passar uma linha no ano de 2014 e afirmar que ali se finda esta geração de OPs seria um erro do ponto de vista da interpretação do que ocorre na trama política que envolve este canal participativo e também as influências, imensuráveis sem aprofundado estudo qualitativo, que tal experiência tem até hoje para lideranças locais quando estes decidem abrir parte de suas contas municipais para deliberação entre os cidadãos. Os casos surgidos entre 2015 e 2019 são fruto direto do sucesso cascaense, reconhecido internacionalmente (CABANNES, 2015; ALLEGRETTI, DIAS & ANTUNES, 2016). As motivações para não incluir os anos posteriores serão descritas em breve.

O que fica claro nos mapas é que, nesta fase de disseminação que cobre somente 3 anos (reforça-se o discutido no parágrafo anterior), ocorreu um aumento quantitativo e geográfico que as outras duas anteriores não haviam atingido em aproximadamente 10 anos. O número de novos municípios adotando o OP saltou, especialmente em 2014, e o lastro regional basicamente se perdeu, com novas experiências aparecendo em praticamente todos os distritos do país. Ainda que os primeiros dois anos tenham dado destaque para as proximidades da Grande Lisboa (onde fica Cascais), visível nas cores mais escuras do Mapa 7, em 2014 houve a consolidação da expansão de caráter nacional, que também influenciou os arquipélagos como primeira e segunda onda não fizeram.

Implantando por um partido de centro-direita, até hoje no governo da cidade, o OP de Cascais ganhou prêmios internacionais e recebe destaque pelos altos índices de participação, alta capilaridade territorial e clara coalisão entre técnicos da prefeitura e políticos locais em prol da continuidade do processo, de sua melhoria conforme os ciclos e de manter a qualidade do mesmo (ALLEGRETTI, DIAS & ANTUNES, 2016). Trata-se, hoje, da experiência com mais votos na última fase em todo o país em termos absolutos, assim como o de maior investimento total disponível para o orçamento participativo, superando em mais que o dobro a capital Lisboa (2º mais financeiramente robusto) no ano de 2018, fatores que dão primeiras evidências de maior impacto territorial por parte desta experiência. Estes aspectos

serão aprofundados no capítulo seguinte, mas dão a tona da importância do papel central que tal cidade assumiu em Portugal no que tange esta inovação democrática.

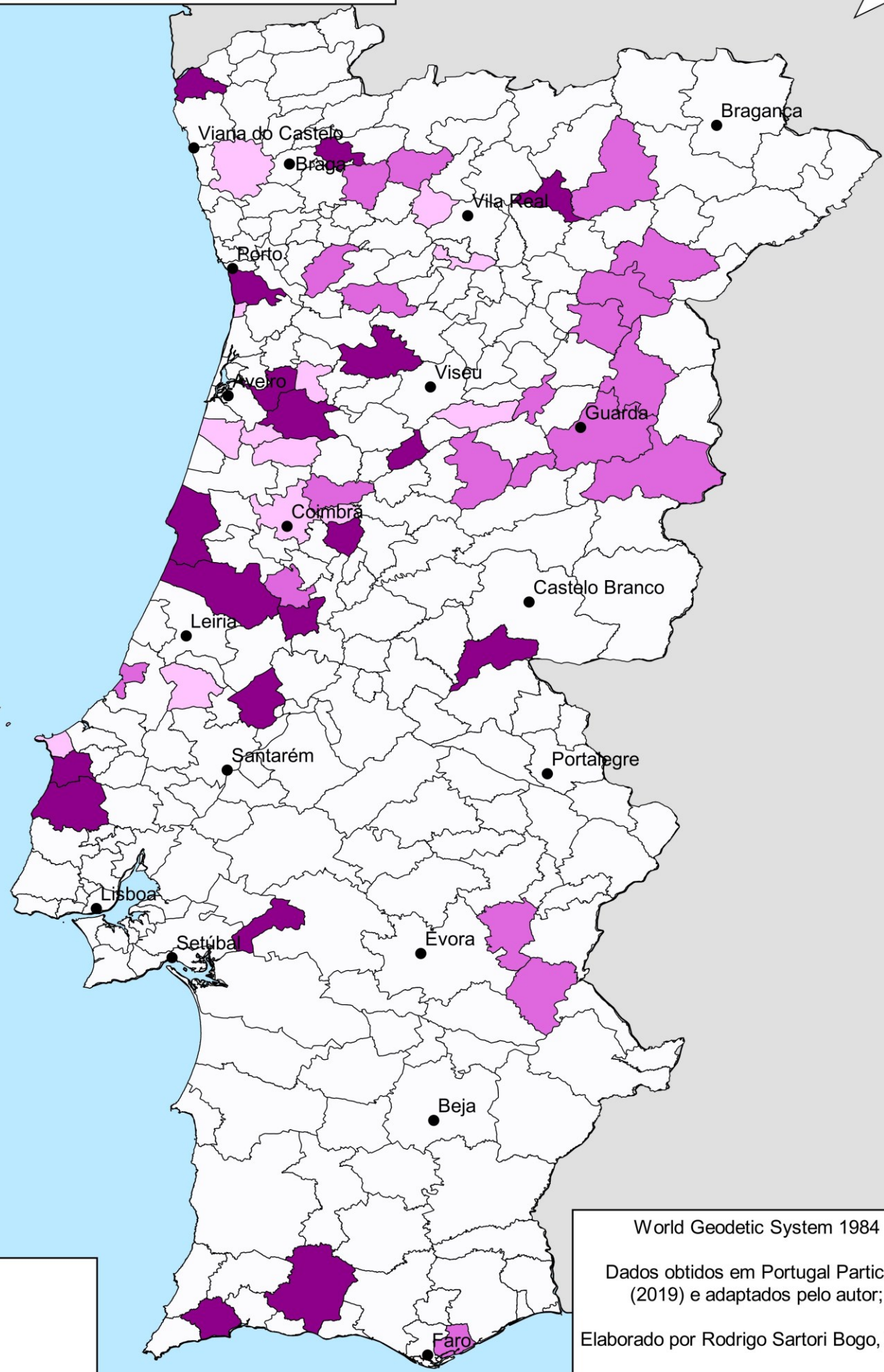
Porém, não são estes altos valores de participação e investimento (no padrão português) que colocam, exclusivamente, o caso cascaense como o principal de Portugal e também ponto focal de uma geração inteira de OPs, que reverbera até hoje, apesar dos supracitados sinais de esfriamento. Como colocado por Gurgel (2013) e Allegretti, Tang & Secchi (2016) é justamente a busca por maior qualidade no processo que levou a formulação de um modelo diferenciado, misto, que articula assembleias presenciais para proposição de projetos com a votação por via de internet que permitiu a tal orçamento participativo sua “decolagem”, trazendo evidências para a importância do desenho institucional bem elaborado e robusto para a qualidade do processo como um todo (LÜCHMANN, 2002; 2003; BORBA *et al.*, 2005).

De forma resumida, em Cascais, a etapa de propostas é realizada por meio de assembleias e reuniões técnicas, permitindo que as ideias e necessidades dos cidadãos possam ser filtradas, unidas ou melhoradas por via do auxílio dos técnicos locais, que servem como mobilizadores do processo, de acordo com as indicações realizadas por autores como Fischer (2003), Souza (2006) e Sintomer (2010). A partir das propostas recolhidas em debate com os cidadãos, em formato de conversa e “mesa-redonda”, estas são colocadas para votação para a totalidade da população, num sistema em que cada cidadão pode escolher até dois projetos. Os votos são contabilizados em via *online* (ou por SMS, mensagem de texto), o que por si só aumenta as possibilidades de participação na etapa de votação. A etapa de proposição é territorializada, fazendo com que os investimentos sejam distribuídos de forma mais igualitária entre as quatro freguesias do município. Estes aspectos de desenho institucional fizeram com que tal experiência se tornasse, em conjunto com outros fatores, a mais bem-sucedida em Portugal até agora (DIAS *et al.*, 2018), apesar de ainda contar com limites a serem debatidos.

Atualmente, os OPs que apareceram em Portugal, caracterizados pela expansão apresentada nos gráficos 3 e 4 (dentre municípios e freguesias), muito marcados pelo triênio 2014-2016, são resultado de uma soma das três ondas anteriores. Acabaram por formar o que, neste trabalho, se considera a quarta geração de orçamentos participativos do país, que apesar de não incluir nenhuma

grande experiência como marco central, tem forte referencial nas três principais citadas anteriormente, em conjunto com novos casos, de forma a consolidar a dinâmica mais recente desta ferramenta participativa. A disseminação deste período, que engloba os últimos quatro anos, pode ser vista nos mapas 9 (continente) e 10 (Açores e Madeira).

Quarta onda de OPs municipais em Portugal continental, 2015-2019

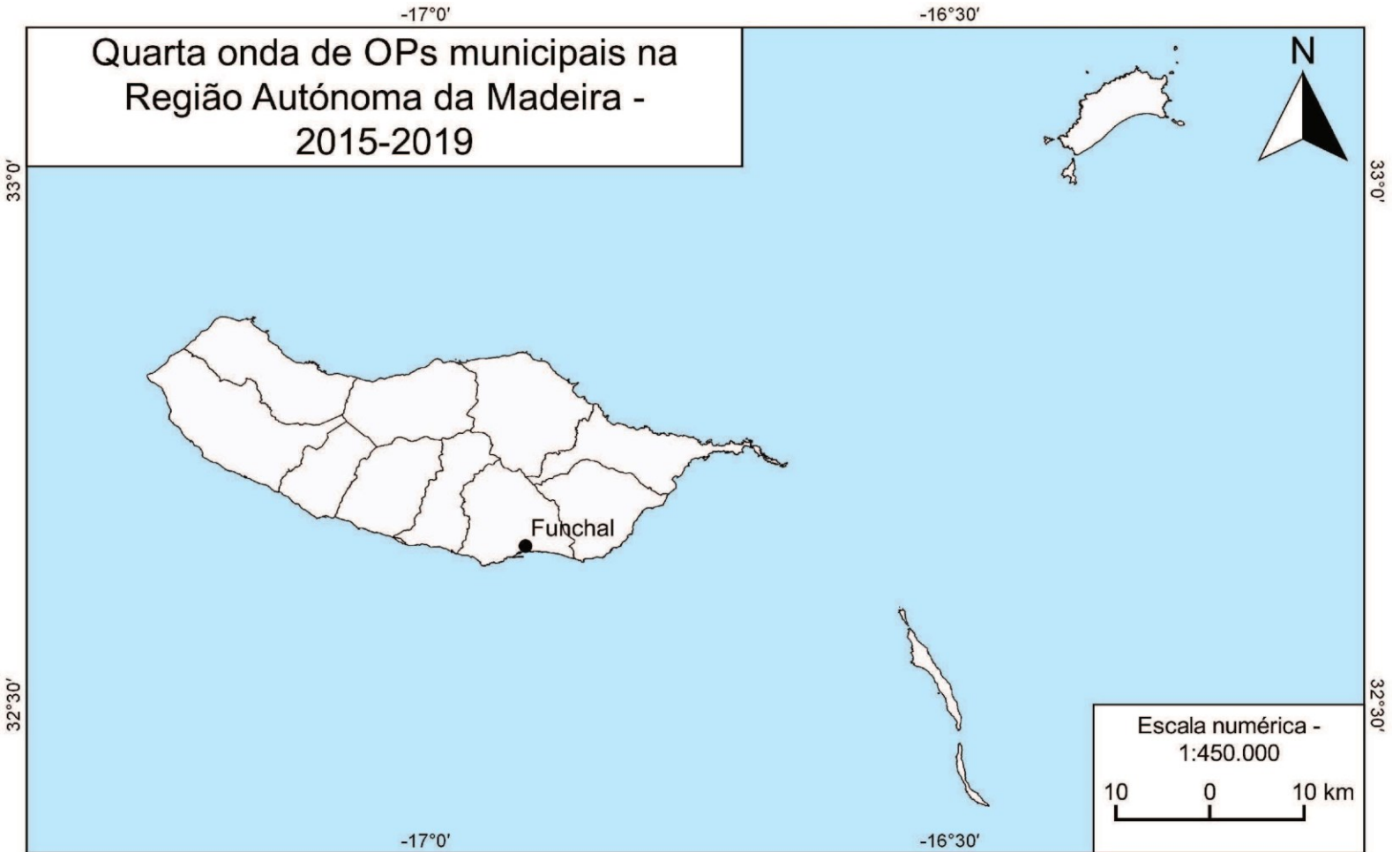


Legenda

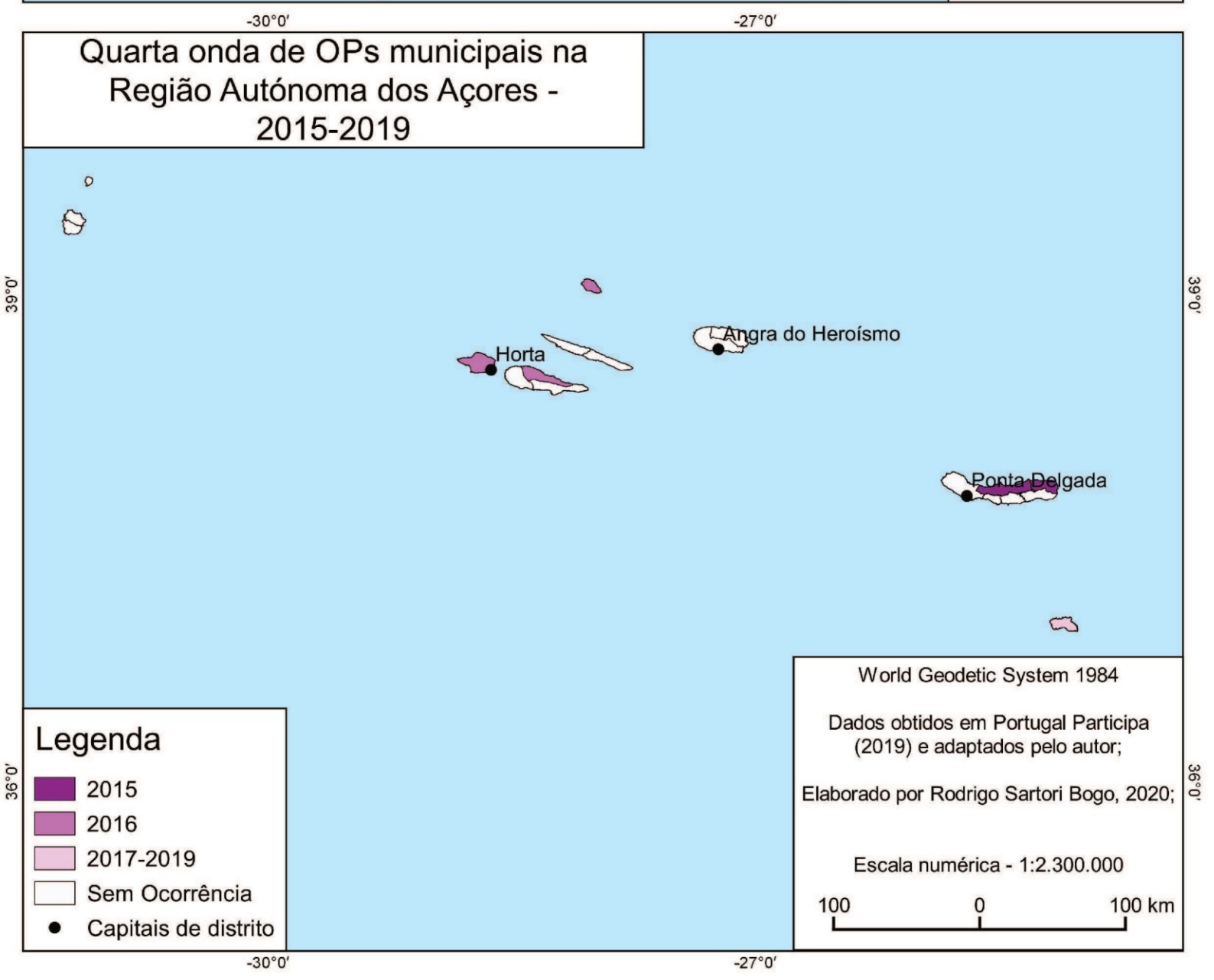
- 2015
- 2016
- 2017-2019
- Sem Ocorrência
- Capitais de Distrito

World Geodetic System 1984
Dados obtidos em Portugal Participa (2019) e adaptados pelo autor;
Elaborado por Rodrigo Sartori Bogo, 2020;
Escala numérica - 1:1.300.000
50 0 50 km

Quarta onda de OPs municipais na Região Autónoma da Madeira - 2015-2019



Quarta onda de OPs municipais na Região Autónoma dos Açores - 2015-2019



Por agora, apresentados os mapas, pode-se fundamentar o que justifica a interpretação de que há uma nova onda e não somente a continuidade do novo marco estabelecido por Cascais. Como reforçado anteriormente, assumir que os exatos 100 OPs (somente dentre os municipais) criados desde 2011 são resultado único da mesma dinâmica configurada pela experiência cascaense parece, no mínimo, como uma sobrevalorização de tal caso em relação a outros processos de grande influência no país¹³², especialmente o de Lisboa.

Sua influência é latente, especialmente nos desenhos institucionais mistos que apareceram com maior frequência posteriormente, porém considera-se que assim como as experiências pelo mundo ainda se conectam com Porto Alegre, mas não dependem mais dela, observa-se o mesmo fenômeno ocorrendo em Portugal, ainda que internamente em uma mesma realidade sócio-espacial e numa escala menor. Tem-se nesta quarta onda uma relação dual, em que ao mesmo tempo que os marcos estabelecidos por Palmela, Lisboa e Cascais, com seus constantes *inputs* e *outputs* (até pelos três casos estarem ainda ocorrendo) se mantém influenciado a disseminação e os formatos dos novos casos, o processo de expansão em si e as dinâmicas que os movem já ganharam certo grau de autonomia, o que não é necessariamente benéfico para estes casos e a população relacionada com eles.

Isso se reflete espacialmente, na dinâmica nacional e na atuação dos agentes políticos que influenciam esse momento de disseminação. O primeiro ponto é evidente ao se observar principalmente o Mapa 9 e perceber a regionalização destes novos municípios que adotaram o OP na defendida “quarta onda”. Assumindo a influência de caráter mais nacionalizante da terceira (apesar de nos iniciais elas estarem mais próximas de Cascais), discutida anteriormente, é justamente a partir de 2015 que ocorre uma nova regionalização desta inovação democrática, deslocando-se do sul e Grande Lisboa massivamente em direção ao norte, com especial destaque para cidades no entorno de Aveiro, Coimbra e Guarda.

Ainda que as matrizes gerais em termos de desenho institucional sejam, na maior parte das ocorrências portuguesas, similares (deliberação de valor pré-definido, sendo este de baixa dimensão, votação *online* ou mista, ciclo anual, etc.) elas foram adaptadas às diferentes realidades existentes no país que, apesar de

¹³² Smith (2009) chegou a criticar os estudiosos de OP por darem demasiado foco para Porto Alegre, ao tratar especificamente do caso brasileiro. Dadas as devidas proporções, é possível traçar paralelos entre este caso e o que está sendo discutido aqui em relação a Cascais para Portugal.

pequeno, é geograficamente, socialmente e culturalmente plural, com diferenças marcadas entre as regiões. Uma evidência disto, no campo político, está na análise acerca do comportamento político dos portugueses em termos regionais realizada por Jalali (2007). Os OPs, antes vinculados a cidades e regiões com caráter progressista ou na esquerda do espectro político (Sul, Grande Lisboa e partes do litoral) acabou adentrando o principal reduto conservador ou da direita: o norte do país, algo que Dias & Allegretti (2009) parcialmente previam em sua análise. Ainda que o caso de Cascais, coordenado por um partido de centro-direita, possa ter influência nessa dinâmica, acredita-se que não pode ser vista como a única variável explicativa.

A dinâmica nacional pode também ser identificada como uma determinante para esta nova geração. Em 2015 foi eleito como primeiro-ministro António Costa, em uma coalisão de caráter socialista. Não só o mesmo foi um dos principais articuladores e proponentes do orçamento participativo de Lisboa, do qual foi presidente da câmara (ALLEGRETTI, TANG & SECCHI, 2016; LÜCHMANN, FALANGA & NICOLETTI, 2018) como se elegeu tendo como uma das pautas a defesa do OP e a promessa de escalá-lo ao nível nacional, o que efetivamente ocorreu em seu mandato com o OPP, o OPJP e a aprovação da lei que institucionalizou o OPE em todo o país (FALANGA, 2018b). O cenário nacional favorável, em que há apoio do 1º nível de administração à tal inovação democrática é um possível fator de influência que não existia em nenhuma das ondas anteriores e coloca o atual momento como diferencial em relação ao recente marco cascaense, pondo-se como uma condição institucional significativa para a disseminação¹³³.

Nos estudos de políticas públicas existem discussões conceituais que fundamentam esta análise. Se baseando nas pesquisas de John Kingdon, Mendes & Gomes (2018) colocam alguns fatores do fluxo político que, conjuntamente, tendem a influenciar a formação de pautas nacionais (*agenda-setting*). Dentre eles, a ideia de “humor nacional” se faz presente em relação aos OPs no caso português, visto a aceitação de muitos indivíduos da classe política em relação a este canal

¹³³ O fator de como o cenário político nacional pode influenciar a disseminação de uma prática participativa pode ser buscada como evidência em outros contextos nacionais. O Brasil, por exemplo, vive no atual momento o inverso: um momento desfavorável que é visto por pesquisadores como enfraquecedor da adoção e manutenção de orçamentos participativos, antes abundantes no país (LÜCHMANN, ROMÃO & BORBA, 2018; SANTOS, 2018).

participativo, facilitando a circulação e disseminação deste pelo país. Os autores também reforçam a importância que a entrada de entusiastas de determinada pauta em cargos políticos elevados (como o primeiro-ministro, por exemplo) têm, algo novamente presente no atual contexto português. Ocorre, portanto, uma janela de oportunidade (*policy window*) que foi preenchida pelo orçamento participativo em suas diferentes escalas, podendo-se afirmar que o mesmo se tornou uma *agenda* de política pública em Portugal, mesmo que não totalmente institucionalizada, configurando a quarta geração. Tal panorama ocorreu “porque a questão passou a ser reconhecida como um problema, há uma solução acessível, bem como as condições políticas encontram-se favoráveis à mudança.” (MENDES & GOMES, 2018, p. 89). Neste caso, o “problema” é o aumento da abstenção eleitoral e a crise da vida cívica dentre os portugueses, sendo o OP visto por forças políticas como uma possível melhoria para este cenário.

Isso, no entanto, pode ser responsável por uma nova dinâmica, de difícil contabilização, mas que se encontra referenciada especialmente para o caso brasileiro: a utilização do OP como forma de estratégia política. Romão (2010), Mezdari (2014) e Souza (2015) analisaram a ocorrência deste fenômeno no caso brasileiro, inicialmente vinculado com o PT e posteriormente com outros partidos, e observaram como um ambiente favorável, em termos de aceitação social e política, para processos participativos serve também como combustível para sua utilização com intuítos secundários, nomeadamente vencer as eleições e manter o poder vinculado ao contexto da democracia representativa de matriz liberal.

Ainda que, obviamente, as realidades sócio-espaciais de Brasil e Portugal sejam diferentes e a própria dinâmica de difusão dos OPs municipais em cada um deles tenham suas particularidades, o país lusitano tem hoje um cenário que era o do Brasil na transição entre o final dos anos 90 e o começo dos 2000 no que diz respeito a orçamentos participativos: boa aceitação social e alta capacidade de capilarização territorial. Além disso, outra similaridade importante deve ser observada entre os dois países¹³⁴, visto que Portugal é considerado um dos países europeus com maiores índices de clientelismo e paternalismo no poder local, em que nepotismo, “amiguismo” e patrocínio são comuns, o que pode influenciar

¹³⁴ Para se aprofundar no caso brasileiro acerca do clientelismo e a relação entre cultura política e canais participativos, como o OP e audiências públicas, indica-se Neves (2007, 2008) e Breláz & Alves (2013).

diretamente quais os objetivos da implementação de tais canais para a “aproximação dos cidadãos para com a vida cívica e política” (SOUSA *et al.*, 2015; COELHO, 2015; ALLEGRETTI & DIAS, 2015; BERNARDO, 2015).

Ainda que não seja possível afirmar, por uma série de motivos, que efetivamente se trata desse fenômeno na “quarta onda”, dois dados empíricos suscitam questionamentos sobre se a posição de vários destes OPs não é meramente uma estratégia para angariamento de votos para as eleições municipais. Primeiramente, a intensa efemeridade e o baixo grau de inovação da maior parte das ocorrências, identificadas já nas gerações anteriores por Alves & Allegretti (2012) e Allegretti & Dias (2015) e que se mostrarão ainda mais evidentes no próximo capítulo, cresceram ainda mais neste período. O segundo está no cruzamento direto entre os dados tanto do total quanto da criação de novos processos em Portugal, indicados anteriormente nos gráficos 1 e 3, com os anos de realização de eleições autárquicas¹³⁵. Excluindo o ano de 2005, em que sequer a primeira onda de OPs havia se consolidado, todos os outros anos com eleições indicaram queda no número de experiências criadas assim como no total de municípios com o processo ocorrendo.

Esse dado pode ser visualizado de duas formas. Primeiro, as câmaras municipais podem creditar o movimentado ano de eleição como justificativa para não ter pessoal ou dedicação necessárias para que haja tempo hábil à deliberação acerca de parte do seu orçamento, argumento este apresentado por Dias (2013). No entanto, pode significar outra coisa: como o resultado das eleições ocorre antes da finalização de um ciclo de OP, não há necessidade de realização do mesmo para angariar votos para as eleições autárquicas.

Esta hipótese também é reforçada pelos picos de experiências em vigência na transição entre segunda e terceira onda, no biênio 2011-2012 (anteriores às eleições de 2013) e o outro salto visto no triênio 2014-2016 (anteriores às eleições de 2017), com o último dos três mantendo até hoje o recorde de maior número de novos orçamentos participativos criados e de experiências ocorrendo no total. Isso poderia indicar uma particularidade da quarta geração, em que a relação entre democracias representativa e participativa se tornou mais embrenhada, mas com o

¹³⁵ Desde que se iniciaram os orçamentos participativos em Portugal, ocorreram 4 eleições nos níveis de município e freguesia: 2005, 2009, 2013 e 2017.

intuito de manter as relações de poder já previamente estabelecidas. Porém, considera-se forçado concluir somente a partir destes dados que este é efetivamente o caso, até pela dificuldade que tal hipótese teria em explicar o porquê da queda nos números de OP (novos casos e ocorrências totais) nos anos de 2018 e 2019 e também pelos comentários de Lüchmann, Falanga & Nicoletti (2018) de que não há diferenciação no uso político deste instrumento pelos partidos, sendo na verdade uma forma de resposta às necessidades de “boa governança”.

Como último¹³⁶ argumento a fundamentar a ideia de “quarta fase” dos OPs em Portugal está o papel de determinados agentes em sua disseminação, neste caso especialmente as consultorias profissionais e acadêmicas, assim como os embaixadores de tal canal participativo, utilizando-se a nomenclatura dada por Porto de Oliveira (2016). Ainda que estes estivessem presentes nas outras ondas, especialmente envolvendo Cascais e sua disseminação, o relato feito nesta temática por autores como Allegretti, Tang & Secchi (2016) e Dias *et al.* (2018) fortalece a ideia que o atual contexto, principalmente na transição 2014/2015 em diante, foi resultado de uma atuação mais fortes destes atores sociais, citados na seção anterior. Sem o suporte técnico e o apoio dado por tais organizações e/ou indivíduos, a expansão massiva do triênio supracitado não teria ocorrido e muitas das experiências que hoje atingem já 4 ou 5 ciclos consecutivos provavelmente não teriam durado tanto tempo.

Explicado e debatido este caminho espaço-temporal que se apresentou em diferentes fases de expansão e arrefecimento, e que continua ocorrendo por via de novas dinâmicas a serem consideradas progressivamente, o resultado sobreposto das quatro ondas pode ser visto nos Mapa 11 (continente) e 12 (Açores e Madeira).

¹³⁶ Defende-se aqui que a expansão dos OPs jovens também faz parte da mesma dinâmica desta quarta geração, algo a ser aprofundado ainda nesta seção.

Ondas de disseminação dos OPs municipais em Portugal continental



41°0'

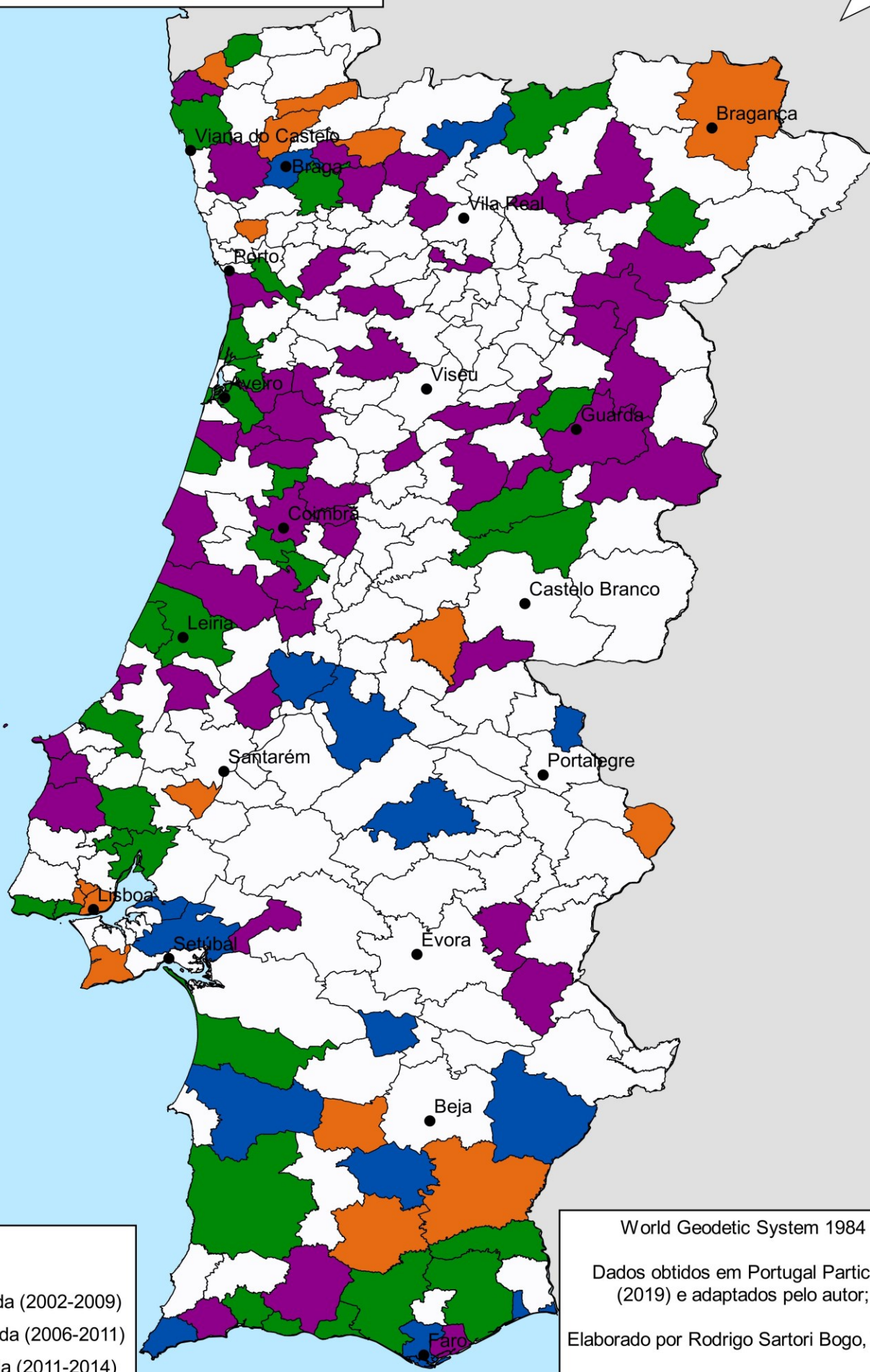
41°0'

39°0'

39°0'

37°0'

37°0'



Legenda

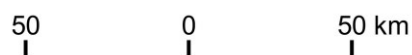
- Primeira Onda (2002-2009)
- Segunda Onda (2006-2011)
- Terceira Onda (2011-2014)
- Quarta Onda (2015-2019)
- Sem Ocorrência
- Capitais de Distrito

World Geodetic System 1984

Dados obtidos em Portugal Participa (2019) e adaptados pelo autor;

Elaborado por Rodrigo Sartori Bogo, 2020;

Escala numérica - 1:1.300.000



-9°0'

-7°0'

Os mapas que mostram as ondas sobrepostas servem mais como ilustração e recapitulação das tendências espaciais citadas anteriormente, sendo elas: a expansão da primeira fase vinculada ao sul do país, regiões interioranas e pequenos municípios, com poucas exceções; a segunda fase com um vínculo direto à Grande Lisboa, expandindo-se também para o noroeste; a nacionalização proveniente da terceira onda, com novas experiências por toda Portugal continental e também nas regiões autónomas; e a quarta onda com uma clara tendência em direção a todo o norte, anteriormente com casos mais pontuais. Outro fator a ser considerado é, para as últimas duas gerações, o aumento quantitativo no número de ocorrências, mais restritos nas duas primeiras.

3.4.3 A regionalização desigual dos OPs municipais

A partir das observações realizadas até aqui foi possível identificar como as dinâmicas que envolvem os OPs portugueses se espacializam de diferentes formas, à medida que as instituições e seus canais participativos são influenciados pela realidade local e também os influenciam, configurando o processo de produção e reprodução do espaço, com atuação dos diferentes agentes, sendo eles Estado, mercado e sociedade civil, buscando pontes conceituais entre Frey (2000), Corrêa (1986) e Lefebvre (2006). Algo a ser discutido mais à frente é como estas abordagens se conectam no local e tem grande potencial explicativo para interpretar o impacto territorial. Porém, para evitar entrar na “armadilha do local” alertada por Massey (2008), é necessário trabalhar também com escalas mais amplas e que permitem uma análise transescalar, visto os fenômenos espaciais (e consequentemente, territoriais, ao envolverem política e poder) nunca são de um único nível e não podem ser explicados dessa forma, visto o debate conceitual fomentado por Souza (2013).

Se, ao olharmos os municípios foi possível visualizar formas de regionalização, analisar as regiões nos dará novas informações a serem interpretadas, fortalecendo o debate. O objeto escolhido para este momento (e para outras partes futuras) foram os distritos, que deveriam representar o 2º nível da administração pública portuguesa, mas que nunca foram regulamentados efetivamente. De forma a manter a abordagem histórica realizada na última análise,

o primeiro aspecto a ser observado em nível regional será o total de experiências municipais por distrito, disponível nos Mapas 13 (continente) e 14 (Açores e Madeira).

Número total de OPs em Portugal continental, por distrito - 2002-2019



Legenda

- 1 - 3
- 4 - 5
- 6 - 8
- 9 - 10
- 12 - 13
- Capitais de Distrito

World Geodetic System 1984

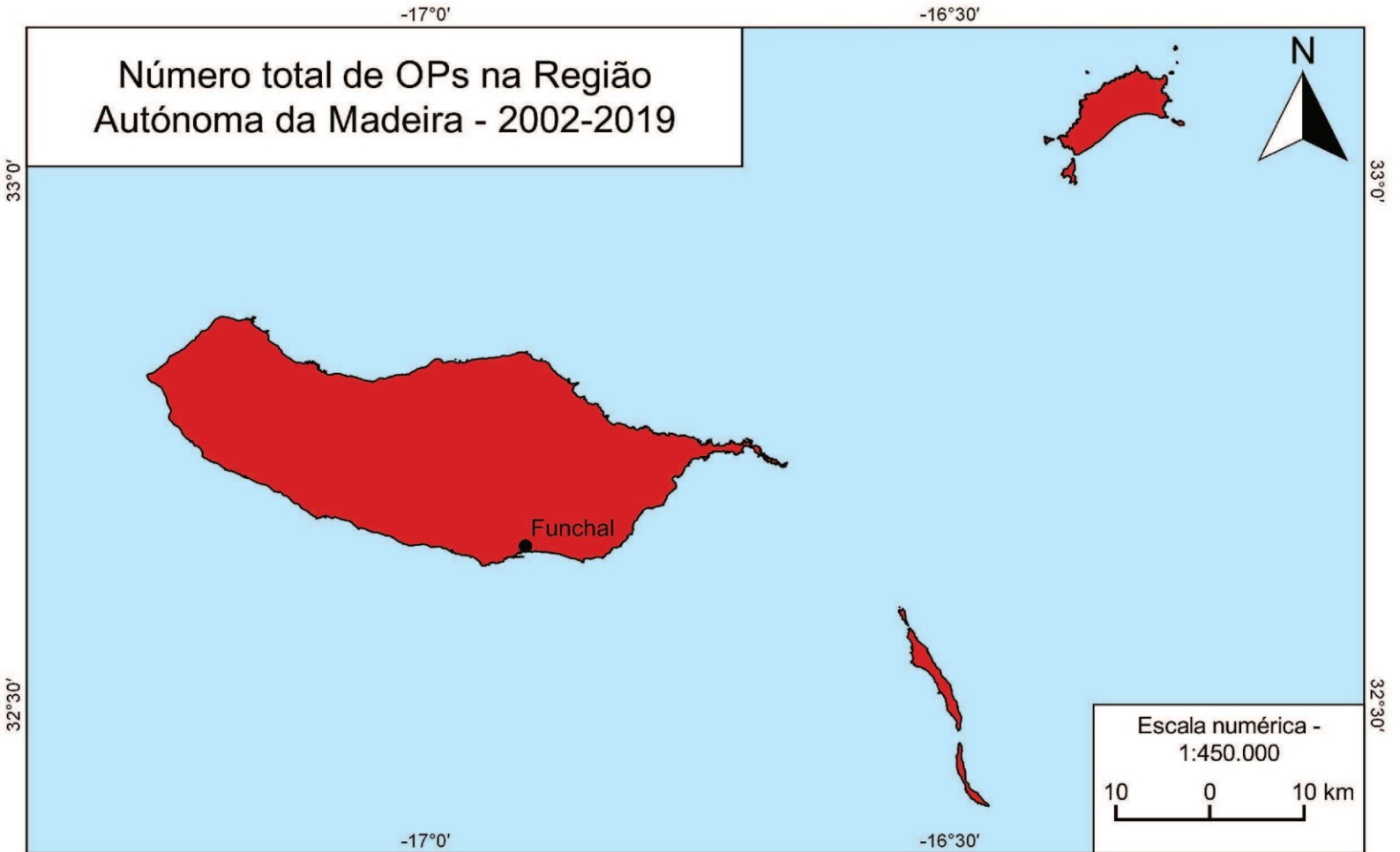
Dados obtidos em Portugal Participa (2019) e adaptados pelo autor;

Elaborado por Rodrigo Sartori Bogo, 2020;

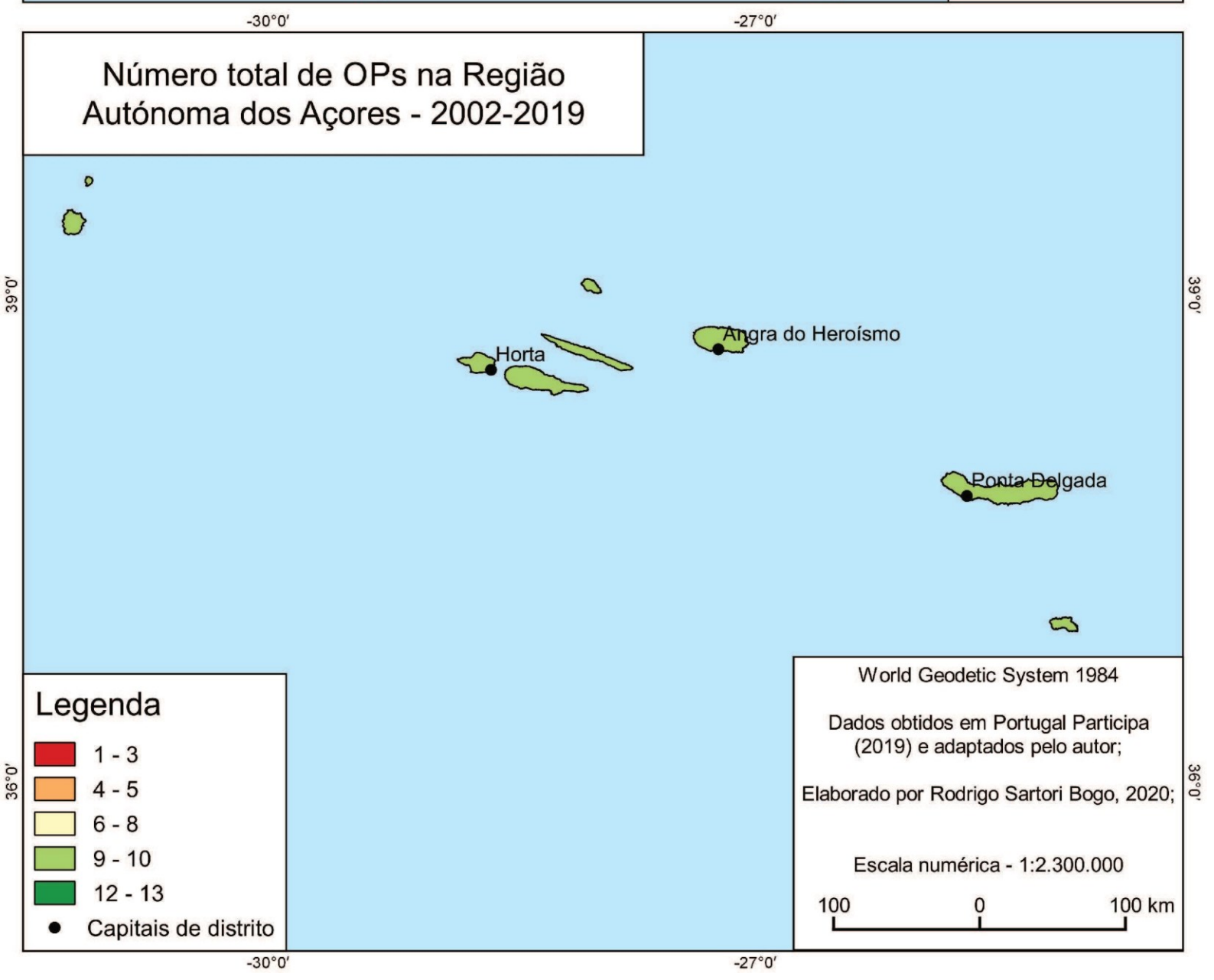
Escala numérica - 1:1.300.000



Número total de OPs na Região Autónoma da Madeira - 2002-2019



Número total de OPs na Região Autónoma dos Açores - 2002-2019



Legenda

- 1 - 3
- 4 - 5
- 6 - 8
- 9 - 10
- 12 - 13
- Capitais de distrito

World Geodetic System 1984

Dados obtidos em Portugal Participa (2019) e adaptados pelo autor;

Elaborado por Rodrigo Sartori Bogo, 2020;

Escala numérica - 1:2.300.000

100 0 100 km

Os mapas colocam, conjuntamente, o total de experiências já realizadas em Portugal entre 2002 e 2019, período que engloba desde o início do caso de Palmela até o derradeiro ano de produção desta pesquisa. O Mapa 13, tratando especificamente do continente, evidencia mais objetivamente algumas das dinâmicas que foram discutidas em momentos anteriores de forma mais ampla.

Primeiramente, ainda que algumas das fases de expansão tenham tido certo sucesso no interior do país, com destaque para a primeira, a maior parte dos distritos distantes do litoral ou com menor população se encontram entre as duas classes mais baixas, totalizando até 5 ocorrências no período, tendência que Dias (2013) já havia identificado e se consolidou desde então. Destacam-se negativamente os distritos de Portalegre e Évora, com somente 3 OPs realizados até hoje e também a Ilha da Madeira (Mapa 14), em que o único município que experimentou abrir as contas para deliberação pública foi Funchal, sua capital. Ainda dentre os distritos com menos ocorrências, vale observar o caso do Porto, que engloba a maior parte de sua região metropolitana (a segunda mais populosa do país) e também Setúbal, lar de alguns casos pioneiros, mas que não apresentaram grande influência em seus arredores, apesar da proximidade com a Grande Lisboa.

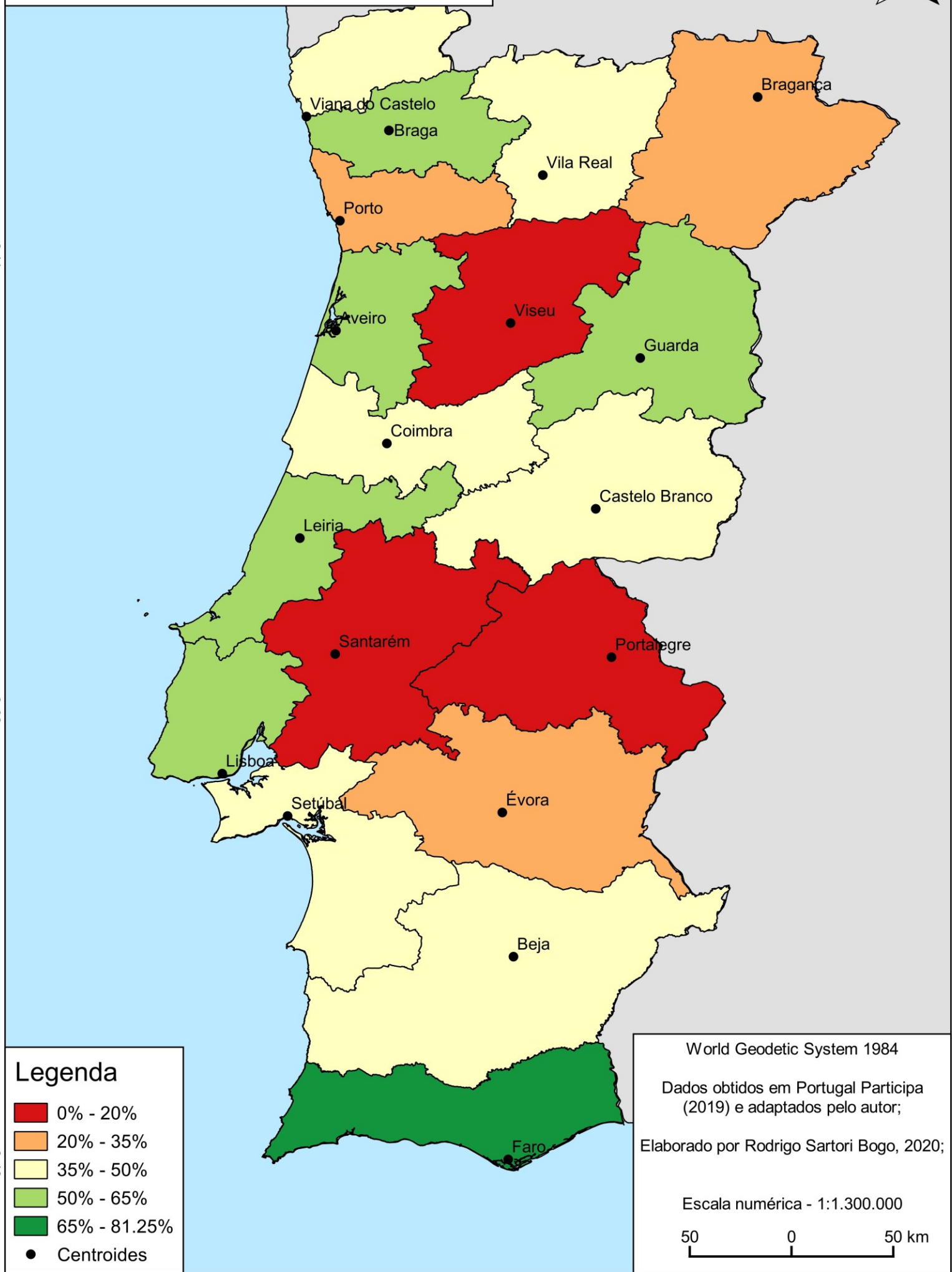
Já dentre as regiões com mais OPs na história, são perceptíveis algumas tendências interessantes para análise. Primeiro, Lisboa se mantém entre as principais, com alguns dos municípios que deliberam maior valor orçamentário absoluto, tendo os importantes casos da própria capital e também Cascais ali englobados. O distrito de Leiria, pela proximidade, sofreu influência significativa em todas as ondas de expansão, consolidando-se entre as principais regiões do país em termos quantitativos. Mais ao norte, os casos de Aveiro e Guarda estão diretamente relacionados com a quarta onda relatada anteriormente, com o primeiro demonstrando maior solidez em suas experiências.

Cabem citações também acerca do distrito do Faro, presente em todas as fases de expansão e com casos relevantes nos arredores de sua capital, como São Brás de Alportel, foco para algumas pesquisas qualitativas (DIAS, 2008a; MATOS & NEVES, 2008) e Loulé, um dos OPs com maior valor destinado à deliberação, tendo um DI que direciona os investimentos a todas as freguesias, ainda que não seja suficiente para diminuir desigualdades locais; e por fim os Açores que, além de seu

orçamento participativo regional, foi fonte para tentativas em alguns de seus municípios.

No entanto, a quantidade histórica absoluta de OPs não é inteiramente representativa, sendo necessário observar qual a relação do número de ocorrências com o total de municípios no distrito, de forma a identificar quais as regiões mais “tomadas” pela expansão desta ferramenta democrática. Esta informação é apresentada graficamente nos mapas 15 (continente) e 16 (Açores e Madeira).

Proporção de municípios que tiveram OPs em Portugal continental, por distrito - 2019

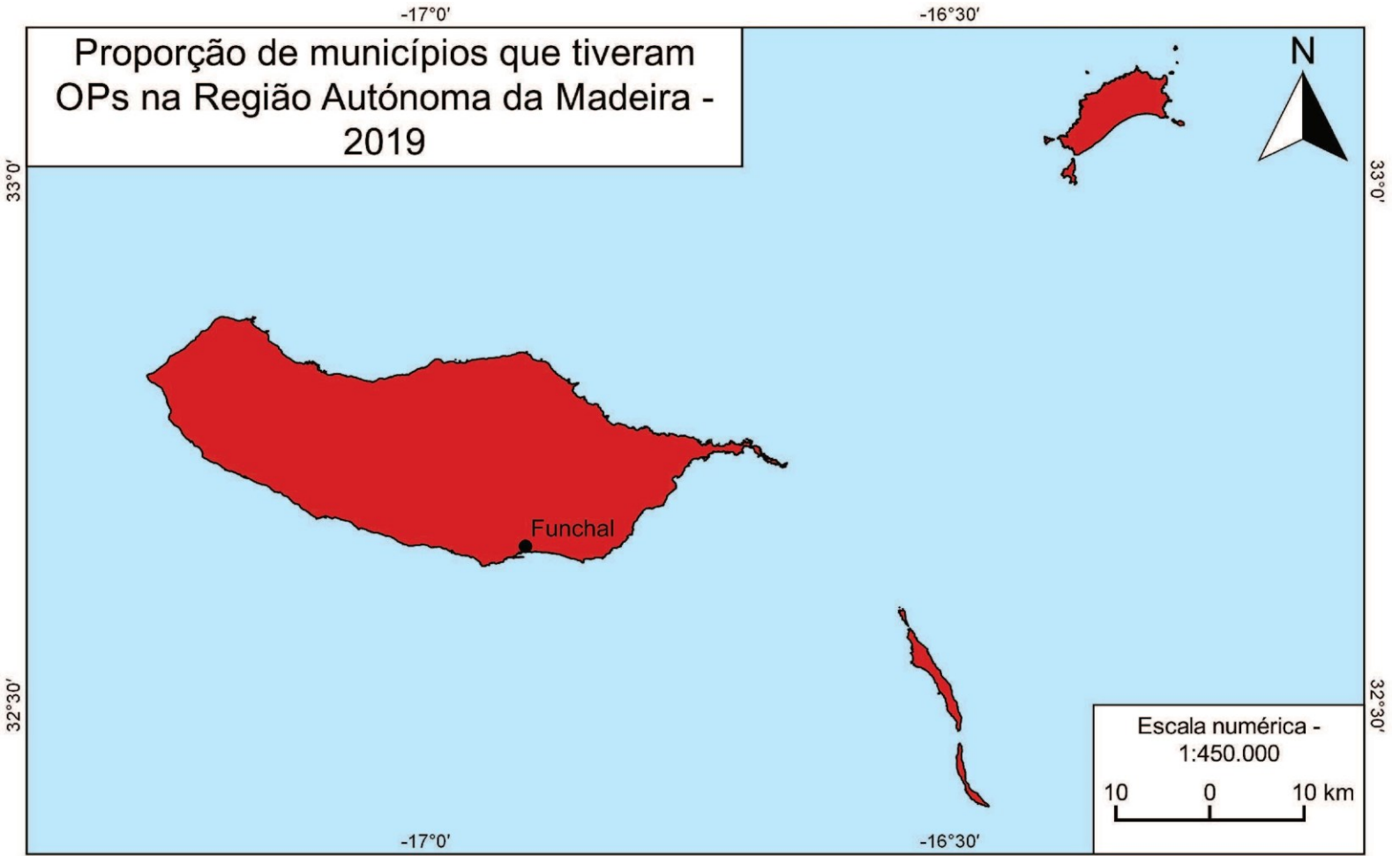


Legenda

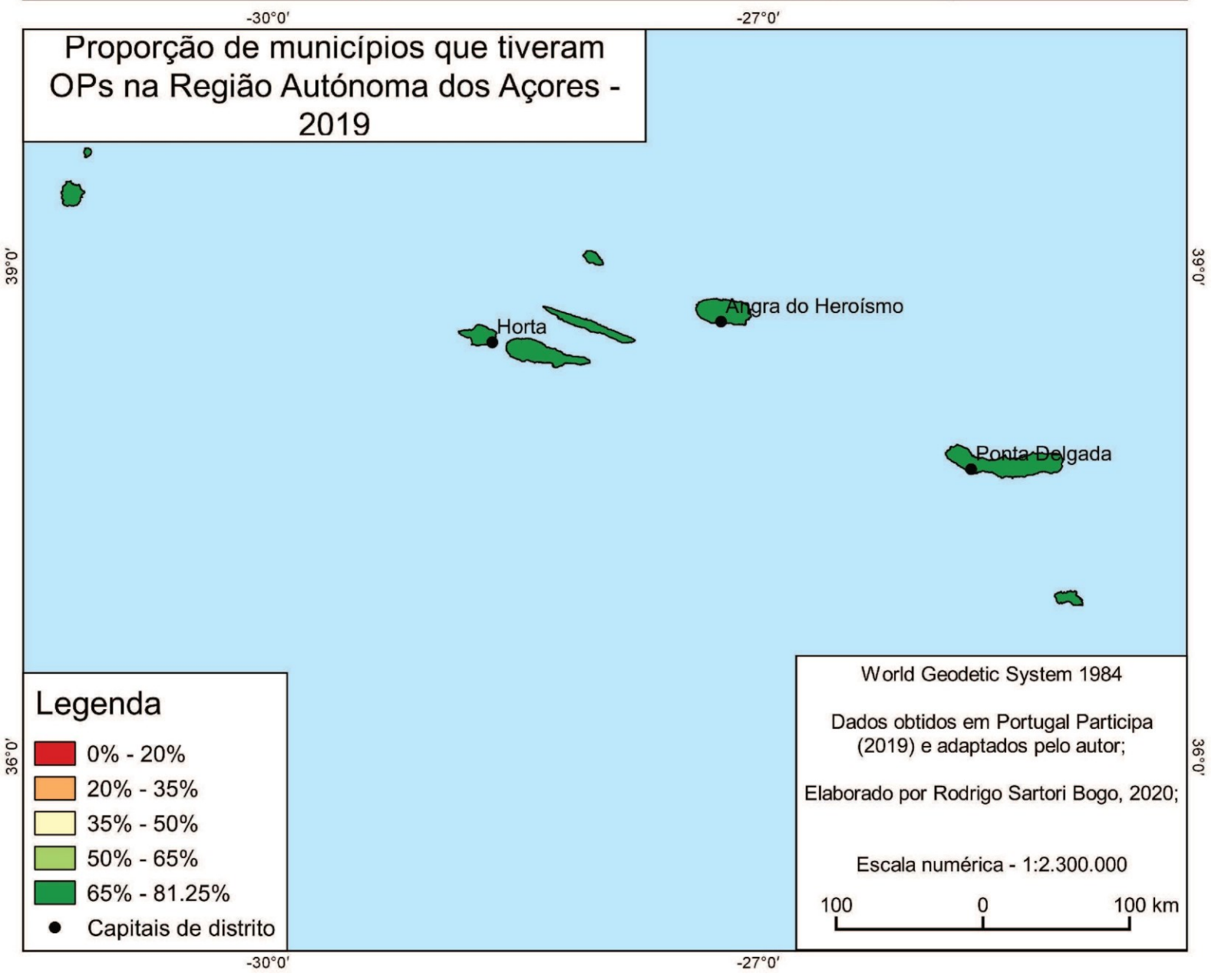
- 0% - 20%
- 20% - 35%
- 35% - 50%
- 50% - 65%
- 65% - 81.25%
- Centroides

World Geodetic System 1984
Dados obtidos em Portugal Participa (2019) e adaptados pelo autor;
Elaborado por Rodrigo Sartori Bogo, 2020;
Escala numérica - 1:1.300.000
50 0 50 km

Proporção de municípios que tiveram OPs na Região Autónoma da Madeira - 2019



Proporção de municípios que tiveram OPs na Região Autónoma dos Açores - 2019



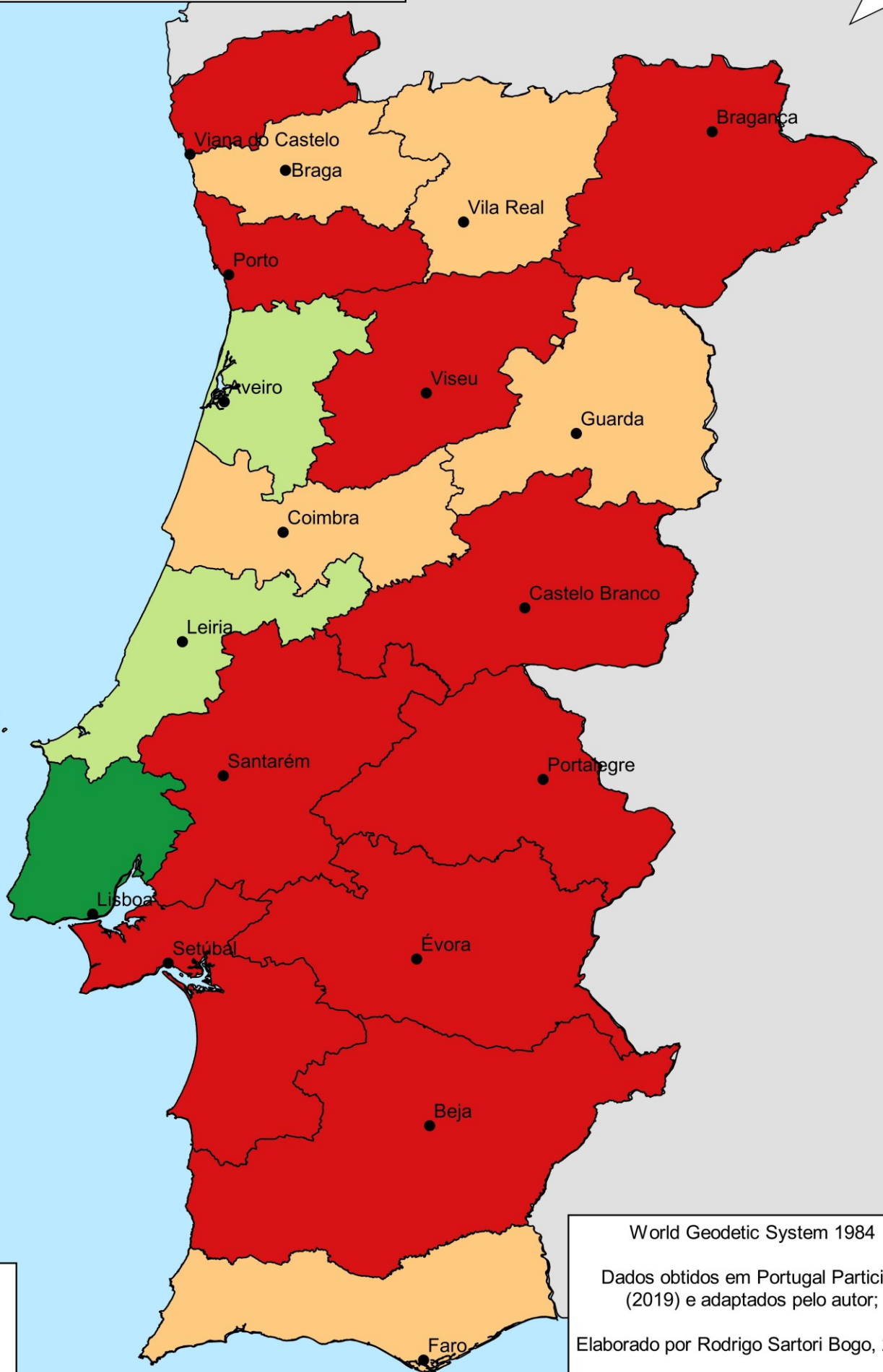
É perceptível que tal material acaba por complementar o anterior, deixando a interpretação levemente mais acurada. O que se pode perceber na porção continental, a partir do Mapa 15, são algumas alterações em relação ao dado absoluto, mas que pouco mexem na lógica vista antes. Novamente os distritos vinculados ao interior e/ou municípios pequenos são o que menos se abriram para a entrada de OPs, tendo novamente Portalegre e Évora em destaque negativo, somando-se a elas Santarém, Viseu e Bragança, regiões em que ficam evidentes com menos de 35% ou até 20% dos municípios adotando o canal participativo. O mesmo vale para a Ilha da Madeira, com seu único OP realizado até 2019, dentre suas 11 municipalidades.

Novamente o distrito do Porto, que em uma hipotética maior adoção poderia aumentar consideravelmente o alcance dos orçamentos participativos no país¹³⁷, se apresenta dentre os dois grupos de menor porcentagem. Os destaques positivos concentram-se novamente nos distritos apresentados anteriormente (Guarda, Aveiro, Leiria e Lisboa), com a inclusão de Braga, intermediária entre os absolutos. Os Açores, superando os 65%, e o distrito do Faro, com aproximadamente 81% dos municípios abrindo as contas de alguma forma estão, novamente, dentre as regiões mais abundantes.

Se nestes últimos dois momentos ocorreu o foco na perspectiva histórica, agora se torna relevante trazer o cenário atual novamente à tona, de forma a perceber o status dos OPs municipais nestes distritos na época da coleta de dados. Assim como os anteriores, se buscará um balanço entre o dado absoluto e seu par relativo, enriquecendo a interpretação. Os Mapas 17 (continente) e 18 (Açores e Madeira) mostram os primeiros casos.

¹³⁷ A cidade de Porto, quarta mais populosa do país, tornou-se notória pela tentativa de um “pseudo-OP” divulgado em 2018, que desconcentraria a responsabilidade da câmara municipal em guiar o processo, passando-a para as freguesias, por via de um modelo representativo (CARVALHO, 2018).

Número de OPs ocorrendo em Portugal continental, por distrito - 2019



Legenda

- 0 - 2
- 3 - 5
- 6 - 7
- 9
- Centroides

World Geodetic System 1984

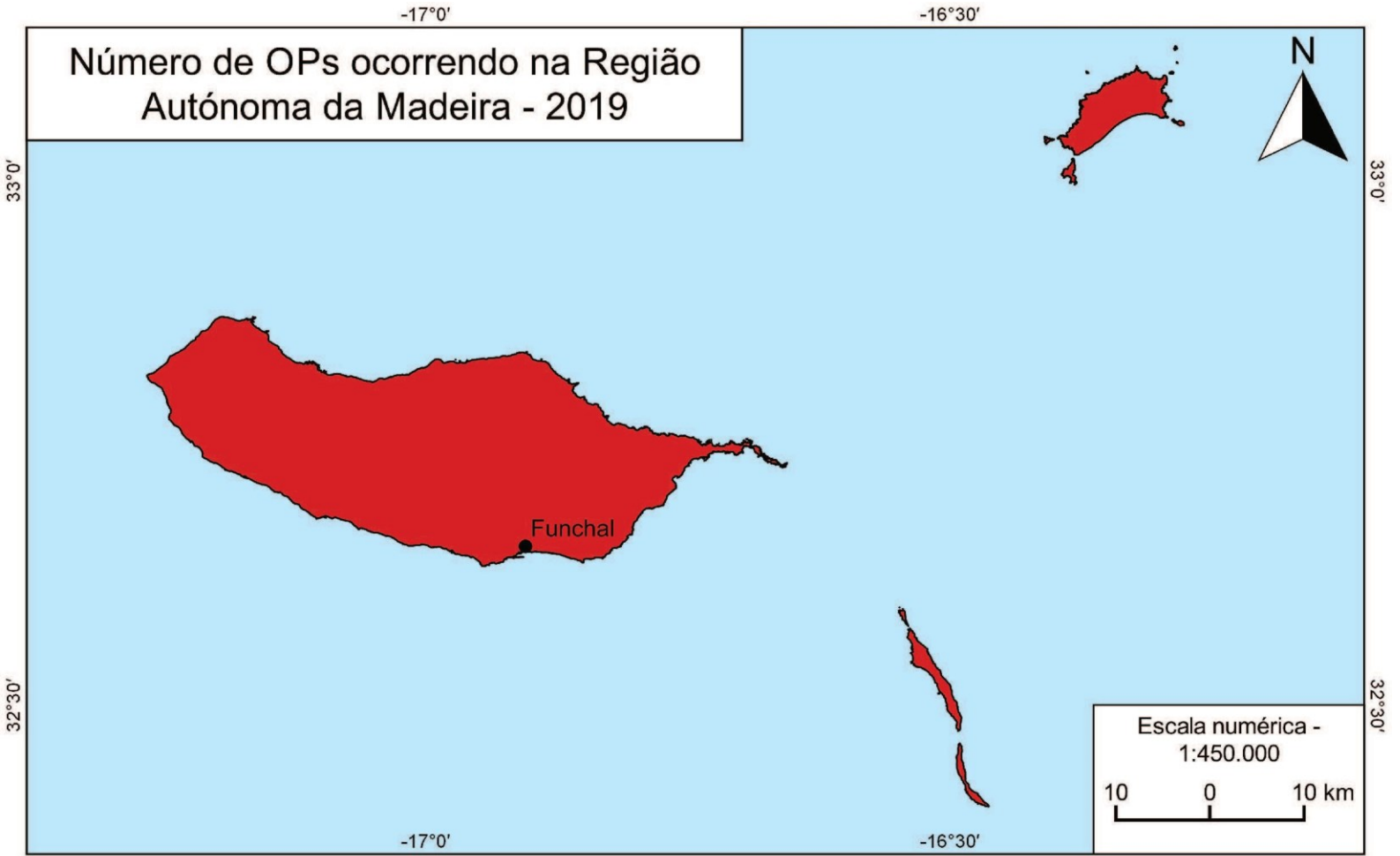
Dados obtidos em Portugal Participa (2019) e adaptados pelo autor;

Elaborado por Rodrigo Sartori Bogo, 2020;

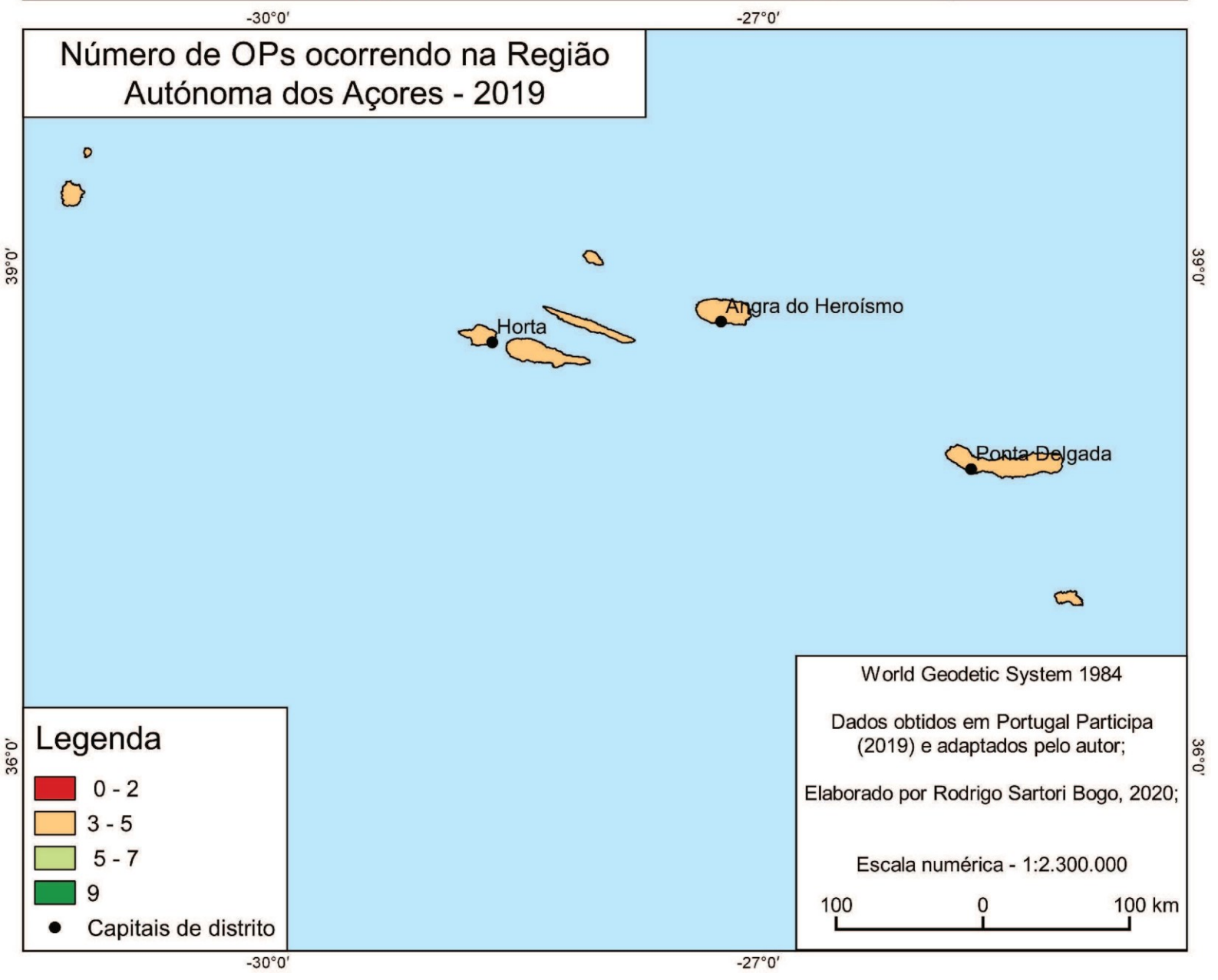
Escala numérica - 1:1.300.000

50 0 50 km

Número de OPs ocorrendo na Região Autónoma da Madeira - 2019



Número de OPs ocorrendo na Região Autónoma dos Açores - 2019



O destaque das cores vermelhas mostra uma discrepância com os mapas anteriores, que evidencia um fenômeno: se a presença de orçamentos participativos entre os municípios portugueses não é homogênea, a sua permanência e capacidade de sustentar a experiência é ainda mais espacialmente desigual. Como já destacado anteriormente, Portugal costuma ser valorizado pelo número de casos em nível local, mas as críticas à efemeridade e dificuldade em manter um grande número de ciclos devem ser reforçadas, como outros autores já fizeram (ALVES & ALLEGRETTI, 2012; SANTOS, BATEL & GONÇALVES, 2018; DIAS *et al.*, 2018) e aqui o será no capítulo posterior, ainda que os mapas acima já deixem primeiras marcas deste problema.

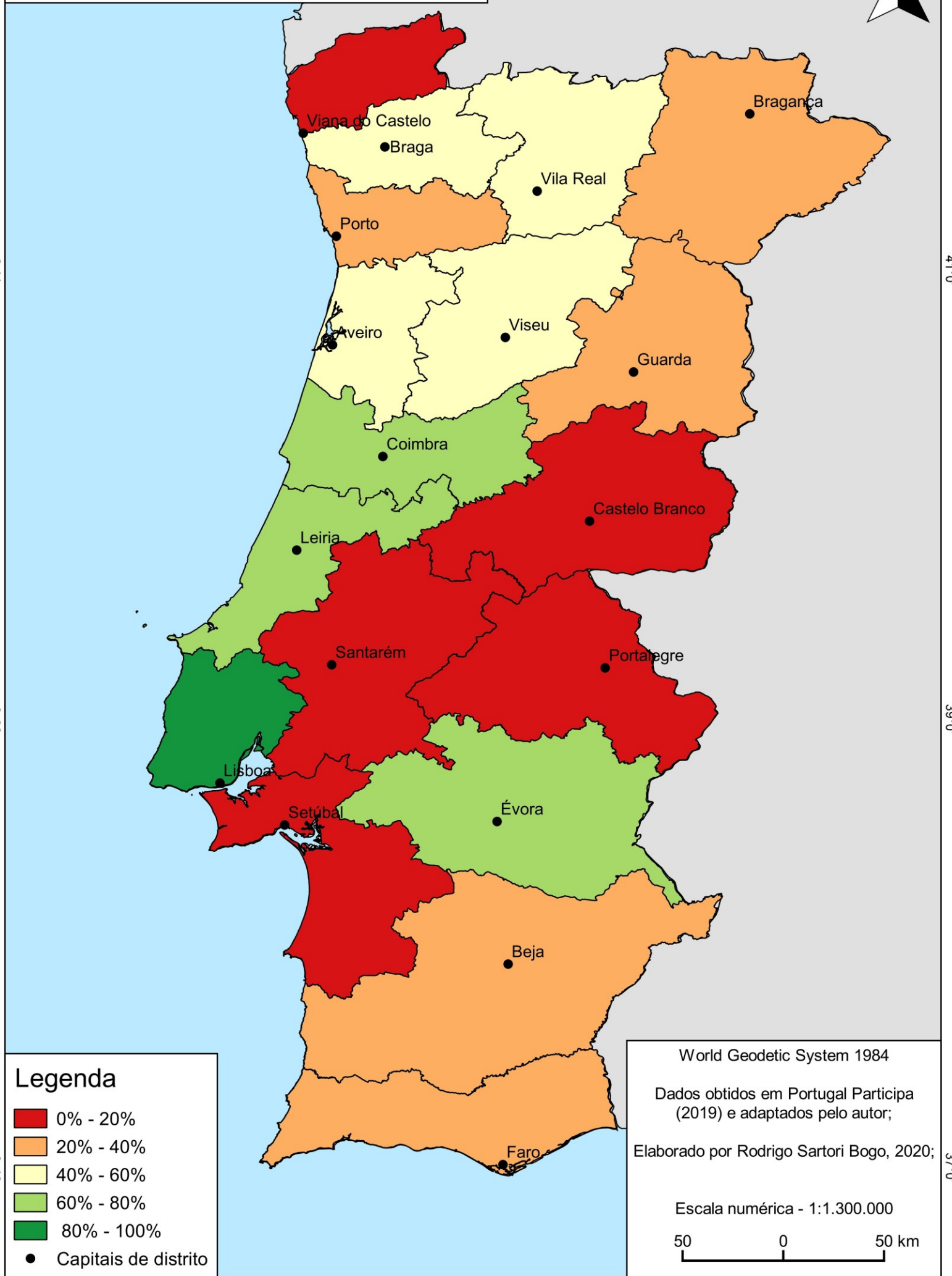
Dentre os 18 distritos e os arquipélagos, 11 destes não ultrapassam dois OPs ativos em 2019. Na classe posterior, até 5, ainda que a mesma já denote um melhor cenário, algumas regiões chamam a atenção: primeiro Guarda, que mesmo com a maior parte de seus processos originários na quarta onda, mais recente, tem poucos deles ainda operantes; Braga que, apesar do certo destaque do OP de sua capital (apesar dos problemas distribuição de recursos por seu desenho institucional), contém poucos municípios com processos atuantes nas proximidades; e Faro, que recebeu destaque positivo anteriormente pela centralidade histórica, mas nos tempos atuais apresenta poucos casos operando. A fragilidade institucional e operacional destacada por Allegretti & Dias (2015) é, nestes casos, visto na prática.

De outro lado, alguns dos distritos que foram anteriormente valorizados pelo número histórico de experiências se consolidam em 2019 como os principais *hubs* de OPs atuantes, coincidentemente todos em regiões litorâneas, no “corredor” entre as duas grandes metrópoles portuguesas. Enquanto o distrito de Aveiro apresenta em sua maioria processos novos, com poucas edições até agora, Leiria e especialmente Lisboa são compostos majoritariamente por processos mais duradouros. Sendo o distrito da capital o mais bem-sucedido atualmente em números, alguns fatores poderiam ser considerados: desde a proximidade com o centro administrativo do país, a facilidade em receber influência e auxílio técnico, aspectos de melhor saúde financeira e robustez institucional desses municípios que compõem o centro econômico e até, quiçá, maior tradição (ou capacidade de

mobilização das câmaras) participativa na região, questões que são debatidas, em partes, por Allegretti & Dias (2015) e Lüchmann, Falanga & Nicoletti (2018).

Ainda que os dados absolutos permitam os debates acima realizados, os Mapas 19 (continente) e 20 (Açores e Madeira) trazem as informações relativas de qual a porcentagem dos OPs criados ainda estão ocorrendo, sendo estas as últimas, neste momento, que tratam da separação em distrito.

Proporção de OPs ocorrendo em Portugal continental, por distrito - 2019



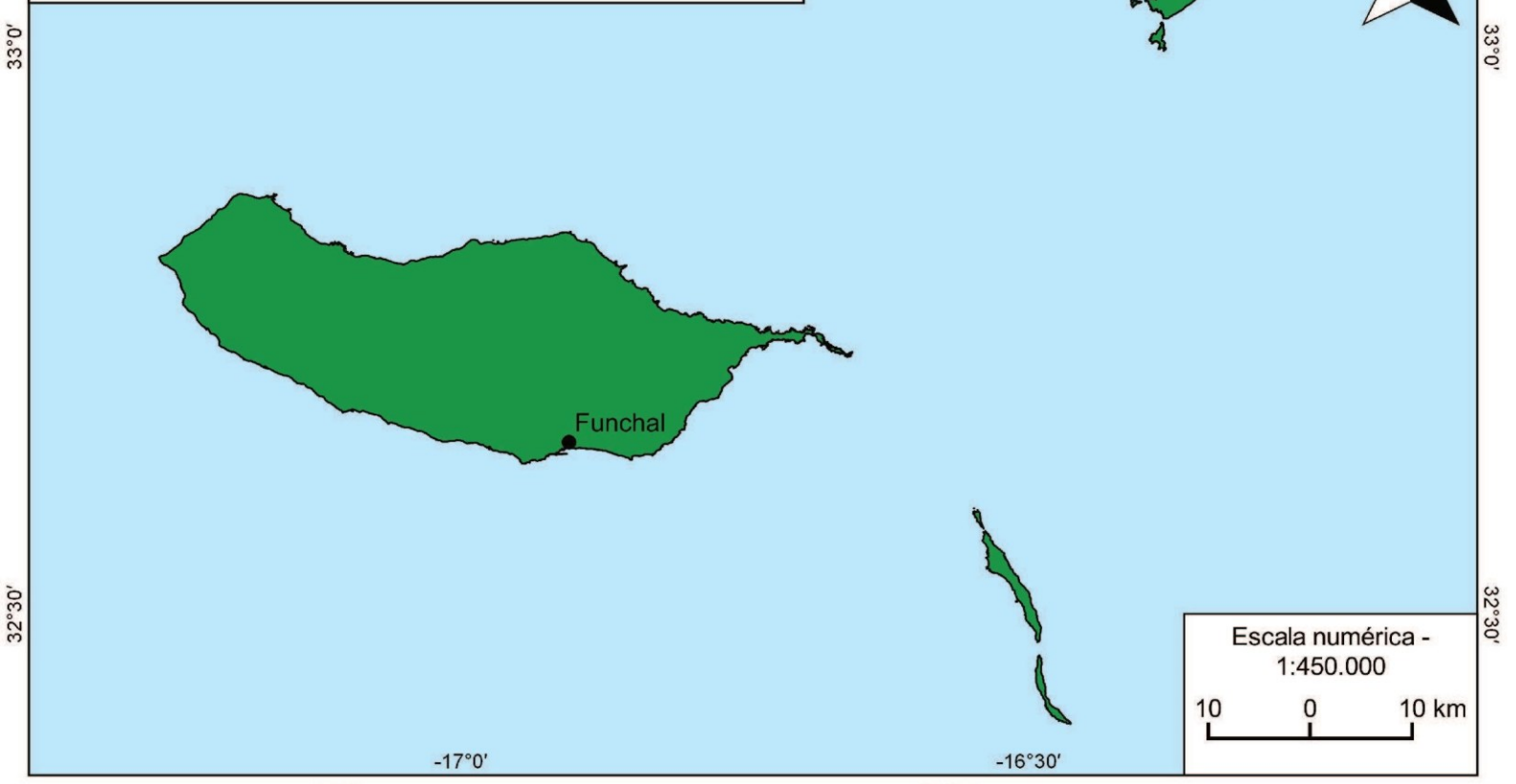
Legenda

- 0% - 20%
- 20% - 40%
- 40% - 60%
- 60% - 80%
- 80% - 100%
- Capitais de distrito

World Geodetic System 1984
Dados obtidos em Portugal Participa (2019) e adaptados pelo autor;
Elaborado por Rodrigo Sartori Bogo, 2020;
Escala numérica - 1:1.300.000
50 0 50 km

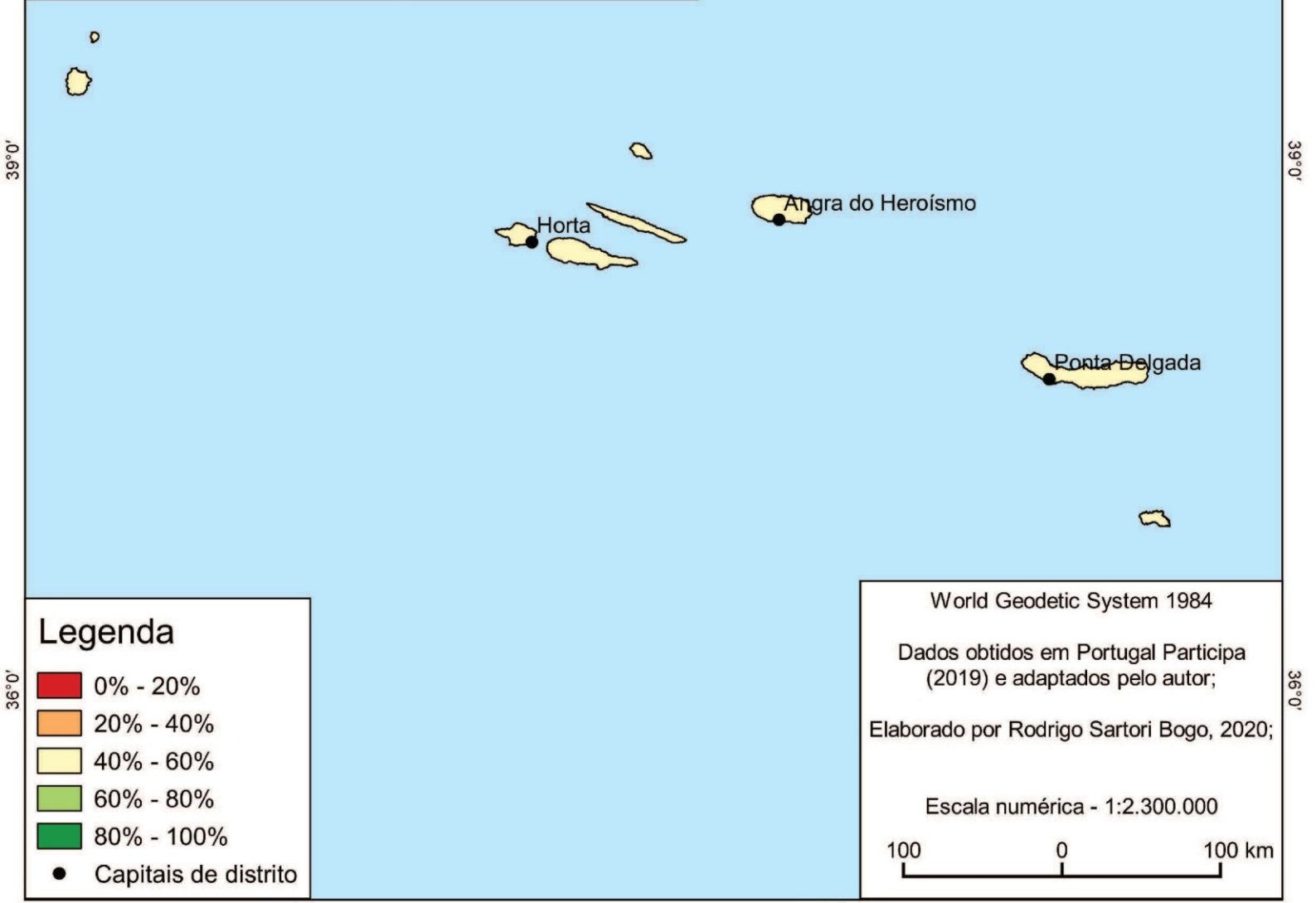
-17°0' -16°30'

Proporção de OPs ocorrendo na Região Autónoma da Madeira - 2019



-30°0' -27°0'

Proporção de OPs ocorrendo na Região Autónoma dos Açores - 2019



-30°0' -27°0'

Tais mapas acabam por corroborar algumas das afirmações realizadas anteriormente e espacializam as áreas em que a expansão dos orçamentos participativos no país ibérico se mantém com maior dificuldade, assim como a manutenção desses processos. Distritos na faixa interior ou compostos em sua maioria por municípios pequenos, dentre eles Viana do Castelo, Bragança, Guarda, Castelo Branco, Santarém, Portalegre e Beja têm atualmente menos de 40% (e em alguns casos, menos de 20%) dos OPs criados ainda ocorrendo. Casos como Porto (por seu potencial), Setúbal e Faro (por seu histórico e evidente fragilidade institucional) são outros destaques negativos.

Observando os tons esverdeados, em que estão os melhores índices, duas ressalvas são necessárias. O primeiro caso é claramente o da Madeira, no Mapa 20, visto que 100% dos OPs municipais iniciados na ilha seguem ocorrendo. No entanto, trata-se de só um, o da capital Funchal, em atividade desde 2014. O mesmo vale para Évora, com 66% de suas experiências ocorrendo, mas tratam-se de duas (os municípios de Reguengo de Monsaraz e Redondo, ambos com 4 edições desde 2016) das únicas três experiências iniciadas até hoje, sendo todas estas originárias na quarta onda (a outra, Vendas Novas, teve somente duas edições, 2015 e 2017), concedendo pouco tempo para uma análise mais aprofundada. Coimbra, apesar de incluir mais ocorrências em termos absolutos, está na mesma situação, em que a maior parte dos municípios aderiu somente na última geração. Novamente, Leiria e Lisboa são destaques, o que reforça os comentários de que tais distritos, especialmente o da capital, concentram processos com maior robustez institucional e infraestrutura para sua operacionalização, o que pode ser visto na análise de Falanga (2018d) para o caso lisboeta e de Allegretti, Dias & Antunes (2016) para Cascais.

3.4.4 Uma marca nacional: os orçamentos participativos jovens

Finalizada a análise na escala regional conforme os objetivos desta seção, será necessário voltar ao poder local para falar de um modelo específico de OP que, nos últimos anos, se tornou marco na experiência portuguesa como um todo: os orçamentos participativos jovens.

Sua caracterização é relativamente simples, tratando-se de processos com desenho institucional similar ou idêntico aos seus pares sênior/gerais (como são costumeiramente chamados os anteriormente discutidos), mas que são exclusivos para uma faixa etária que as próprias câmaras municipais delimitam como “jovens” hábeis a participar, esta variando dentre as experiências¹³⁸. Muitos municípios (e freguesias, inseridas aqui na análise) também realizam seus próprios OPs escolares, independentes em relação ao OPE nacional, hoje obrigatório para todas as instituições de ensino secundárias públicas. Além destes dois tipos gerais, Cascais inovou em 2019 ao criar um processo exclusivamente universitário, o primeiro do país, em que somente os estudantes da Nova School of Business and Economics de Carcavelos terão direito de deliberar acerca de € 370.000.

No caso português, a aparição de um modelo específico para a população jovem é resultado direto da percepção dos atores vinculados à disseminação desta ferramenta (dentre eles políticos, técnicos e acadêmicos) que tal proposta seria válida para o país, visto que as estatísticas e pesquisas coletadas que envolviam aspectos sobre confiança na política e em seus agentes, no interesse pela participação na vida cívica e a atuação pública em geral, tinha nos jovens lusitanos o seu elo mais fraco¹³⁹, como mostrado por Dias (2011). O autor debate a questão e defende sua inserção nos municípios e também nas escolas (vinculado, neste caso, ao OP escolar) como forma de introduzir ideias acerca de densificação democrática desde cedo entre crianças e adolescentes por sua capacidade de gerar elevada carga educativa, assim como para que jovens adultos não se vinculem unicamente ao mundo do trabalho, mas também tenham maior voz ativa no espaço público, argumentos estes também defendidos por García-Leiva & Falck (2018).

Assim como os OPs “gerais”, a aplicação deste modelo específico se baseia na sua criação em outras realidades espaciais, sendo posteriormente adotado ao contexto institucional e social português. Alguns dos exemplos de primeiras tentativas de aplicação deste formato puderam ser vistos em São Paulo no início dos anos 2000 (CAMPOS, 2007) e Fortaleza em 2005 (MUÑOZ, 2013), pelo menos no

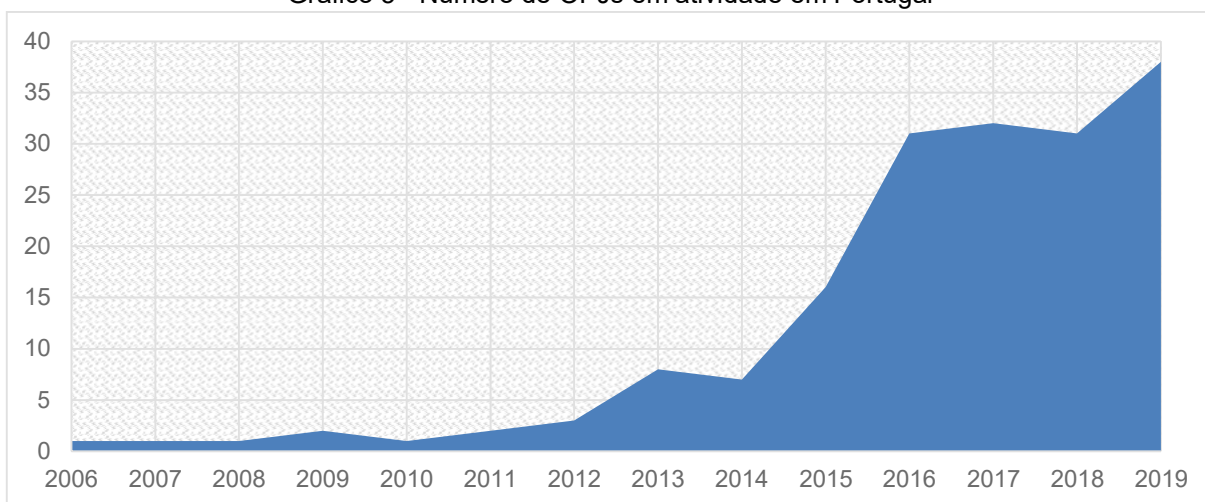
¹³⁸ Somente como exemplo, alguns dos OPJs que deliberam maior valor no país como Coimbra, Valongo e Braga abrangem as seguintes faixas de idade, respectivamente: 14 aos 30 anos, 6 aos 35 anos e 14 aos 35 anos.

¹³⁹ Como levantado por Baumgarten *et al.* (2018), a tendência geral entre jovens dos países semiperiféricos e centrais tem sido de manter o interesse pela política, mas não por via dos seus canais “tradicionais”.

caso brasileiro. No entanto, diferentemente de Palmela, em que se passaram mais de 10 anos do início em Porto Alegre até que este primeiro processo se iniciasse no país, no que tange os OPJs houve um município que se aproximou mais da “vanguarda” neste sentido, São Brás de Alportel, caso este descrito por Dias (2008a). Tal experimentação, que durou entre 2006 e 2011, foi a primeira em Portugal, sendo acompanhada logo depois por Abrantes em 2009 (que durou somente uma edição) e pelo escolar de Lisboa, iniciado em 2011 e terminado em 2013. Porém, torna-se perceptível pelas datas que enquanto os OPs municipais já entravam em sua terceira geração, com aproximadamente 50 processos criados até então, os casos de matriz jovem estavam apenas engatinhando.

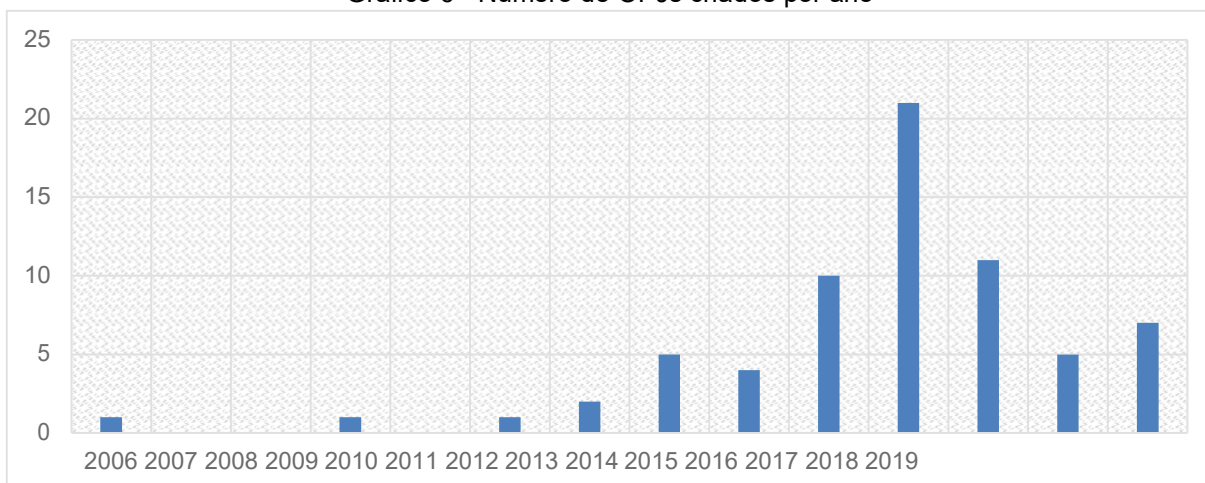
No entanto, como se torna evidente nos Gráficos 5 e 6, o número de experiências vivenciou leve aumento a partir de 2012, com um crescimento abrupto após 2015, com um pico de 21 novos municípios ou freguesias adotando este modelo, atingindo o auge de 38 OPJs ou escolares em atividade no ano de 2019.

Gráfico 5 - Número de OPJs em atividade em Portugal



Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 6 - Número de OPJs criados por ano



Fonte: Elaborado pelo autor

Ao se comparar os gráficos acima com os apresentados anteriormente, assim como os mapas que evidenciam o processo histórico e espacial de difusão dos OPs municipais, percebe-se a relação clara que há no aumento de OPJs ao mesmo tempo em que ocorreu a última expansão de seus pares “gerais”, tanto dentre concelhos quanto freguesias. Isso reforça o argumento proposto anteriormente que este período do qual os processos focados na população jovem e escolar estão diretamente atrelados com a ideia de “quarta onda” de orçamentos participativos em Portugal, algo que não era latente nem na segunda (lastreada em Lisboa, que abandonou seu processo escolar em 2013) e na terceira (vinculada especialmente a Cascais¹⁴⁰), sendo um fenômeno particular da quarta onda, de 2015 em diante.

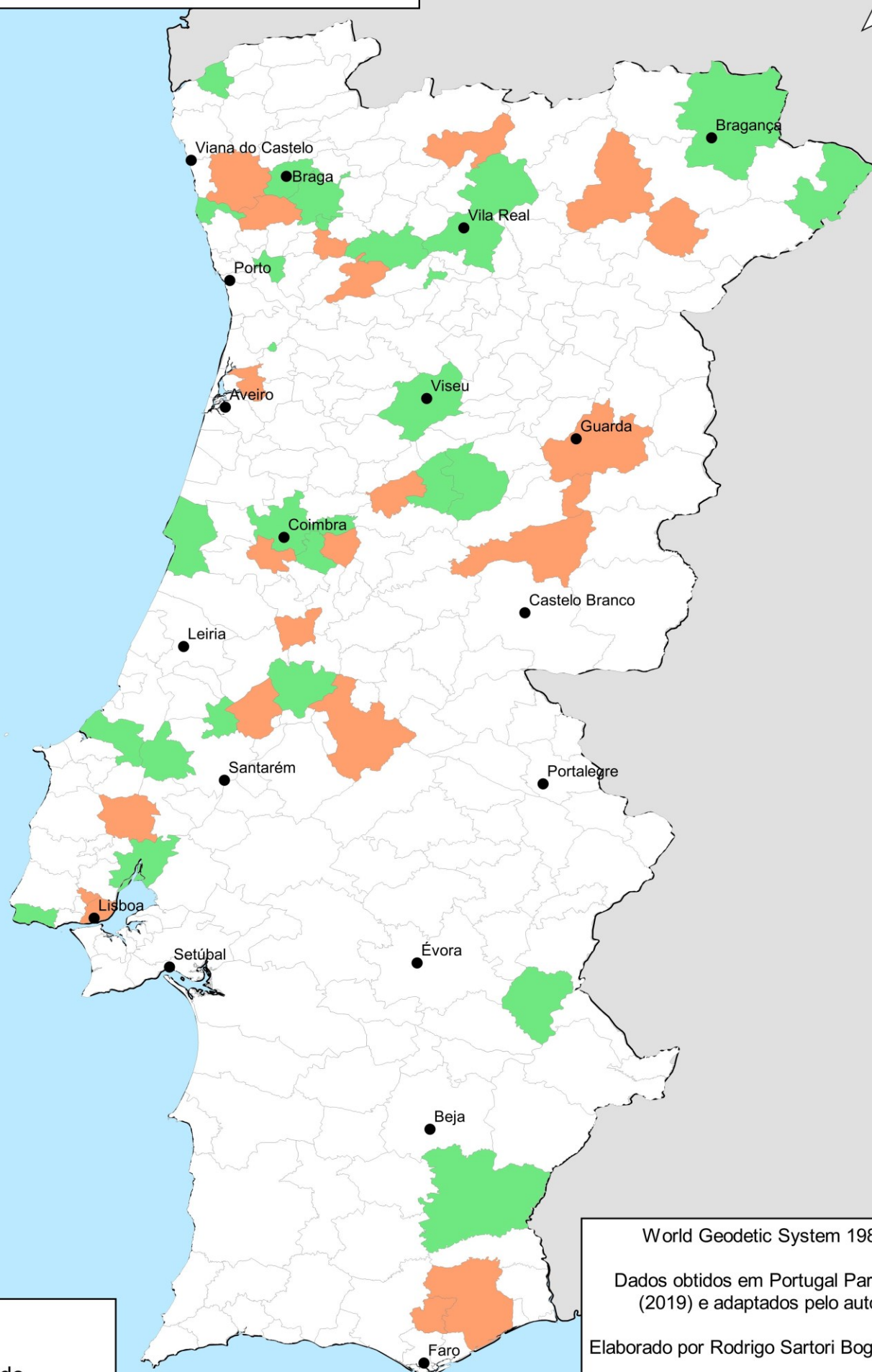
Considera-se que a disseminação do modelo jovem não está descolada da dinâmica “principal” ocorrendo na mesma janela temporal, sendo provavelmente resultado direto dos mesmos fatores: vínculo com a democracia representativa, apoio das redes técnicas e acadêmicas e também a necessidade de maior integração da população jovem. Há uma diferenciação clara, a de que este modelo, apesar da queda em comparação com o pico de 2016, continua a apresentar certo fôlego neste processo de aumento no número de experiências e que se mostra com 2019 sendo o ano com maior número ocorrendo, diferentemente dos gerais (em

¹⁴⁰ Ainda que a cidade tenha os dois OPs setoriais com maior valor disponível para deliberação (€ 370.000 no universitário e € 300.000 no escolar), Cascais não está entre os primeiros municípios a instaurar processos desse tipo e sequer mantém um modelo amplamente jovem, como vários outros casos.

queda desde 2017). Podem haver uma série de explicações, desde o fato de o número total de experiências ainda ser pequeno, tendo maior margem para expansão (são 38 ocorrendo em 2019, somados municípios¹⁴¹ e freguesias) ou até que os municípios que não tiveram sucesso em suas empreitadas com um OP de maior porte possam tentar este tipo de experiência, normalmente mais enxuta em termos de valor deliberado. O cenário atual, resultante deste processo, é mostrado nos Mapas 21 (continente) e 22 (Açores e Madeira).

¹⁴¹ Alguns municípios ainda contam com mais de um processo ocorrendo ao mesmo tempo, que são contabilizados duplamente na estatística, sendo eles Braga (Jovem e Escolar), Cascais (Universitário e Escolar), São João da Madeira (Jovem e Escolar) e Vila Real (Jovem e Escolar).

Cenário dos OPs jovens em Portugal continental - 2019



Legenda

- Ocorrendo
- Suspenso
- Sem ocorrência
- Capitais de distrito

World Geodetic System 1984

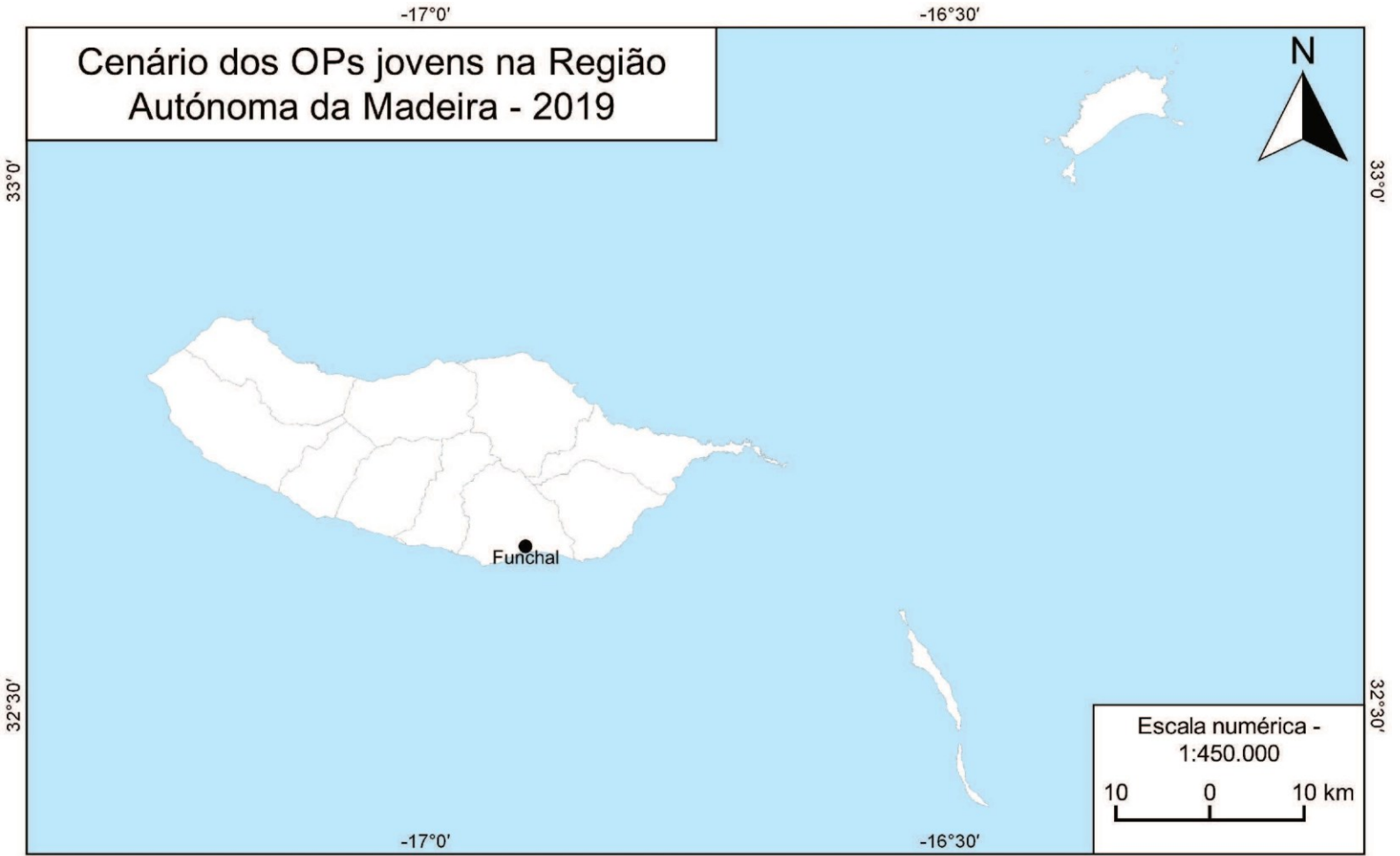
Dados obtidos em Portugal Participa (2019) e adaptados pelo autor;

Elaborado por Rodrigo Sartori Bogo, 2020;

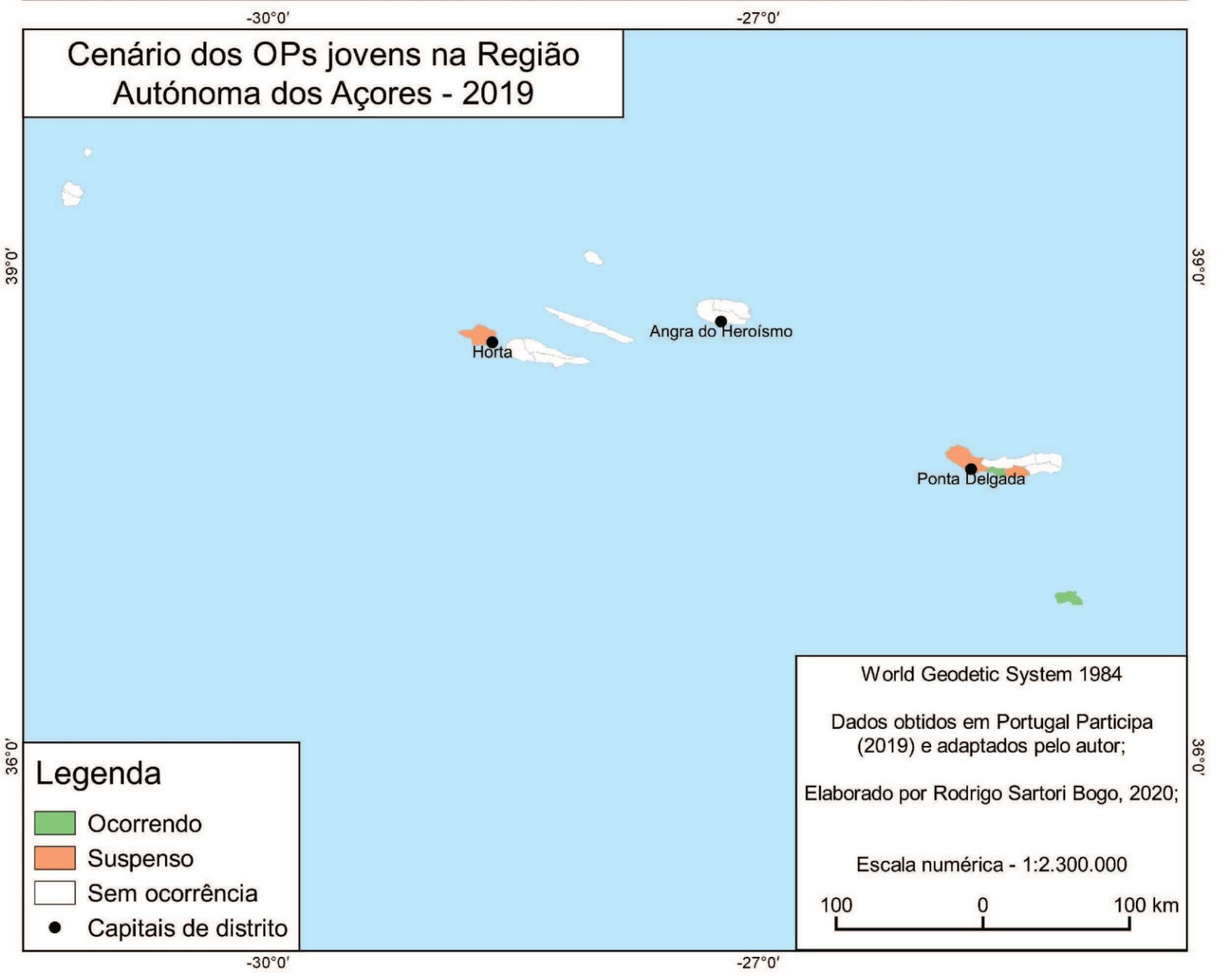
Escala numérica - 1:1.300.000

50 0 50 km

Cenário dos OPs jovens na Região Autónoma da Madeira - 2019



Cenário dos OPs jovens na Região Autónoma dos Açores - 2019



Tanto os gráficos anteriormente apresentados como os mapas específicos na temática dos OPJs reforçam os comentários de Júlio, Martins & Dias (2019) de que o crescimento deste modelo é uma das tendências de maior destaque no país, não somente entre municípios e freguesias, mas somando-se também ao nível nacional com o OPJP¹⁴² e o OPE, ambos extremamente recentes e incluídos no espectro da quarta onda de expansão.

Em termos espaciais, a sua disseminação se deu de forma desigual no país, exatamente como ocorreu com a quarta geração de OPs. Pouquíssimas experiências são encontradas no sul, com os principais destaques estando na Grande Lisboa, no distrito de Coimbra e sua área de influência, e também com focos espalhados pelo norte do país, englobando a maior parte das capitais de distrito como Bragança, Braga e Vila Real. Já nos arquipélagos a situação atual se mostra menos promissora, visto que até hoje não houve nenhuma tentativa de realização em qualquer município na Madeira, enquanto nos Açores somente os municípios de Vila do Porto e a freguesia de Lagoa mantêm seus processos ocorrendo em 2019.

Além das desigualdades regionais nas tentativas de realização dos processos, há também a dificuldade em mantê-los ocorrendo, que fica evidente visualmente, somando-se aos dados apresentados em trabalho de Dias *et al.* (2018). Ainda que exista certo otimismo em relação a estes desenhos institucionais tanto no campo político quanto acadêmico¹⁴³, os pontos passíveis de crítica são variados e tendem a ser detalhados posteriormente, incluindo valores investidos, índices de participação, os desenhos institucionais em si, a capacidade de institucionalização e a efemeridade destas experiências.

Este último aspecto, por sua vez, tem relação direta com uma das principais problemáticas envolvendo o orçamento participativo em municípios e freguesias do caso lusitano, em que são percebidos paralelos deste fenômeno em outros países, como por exemplo o Brasil. Em Portugal, pesquisas como as de Alves & Allegretti (2012) e Dias *et al.* (2018) a demonstram numericamente, sendo que aqui os fatores quantitativos e qualitativos serão analisados também sob a perspectiva espacial,

¹⁴² Como destacado por Paz (2018), trata-se do primeiro orçamento participativo em escala nacional focado especificamente na população jovem, em todo o mundo.

¹⁴³ Isso é marcante, por exemplo, nos trabalhos de Muñoz (2013) e García-Leiva & Falck (2018). Dias (2011) também apresentava este problema, mas suas publicações mais recentes aqui referenciadas demonstram uma alteração na interpretação.

somando-se às observações realizadas por estes e outros autores, abrindo o próximo capítulo.

4 UM OLHAR TERRITORIAL E CRÍTICO SOBRE O OP EM PORTUGAL

4.1 PERMANÊNCIA E EFEMERIDADE

O capítulo anterior, que levantou a partir de uma perspectiva histórica e espacial a chegada, disseminação e atual cenário dos OPs em Portugal tornou evidente a rápida expansão deste instrumento dentre os governos locais, especialmente nos últimos anos. Para iniciar as discussões seguintes, propõe-se aqui um breve exercício, a partir da citação a seguir

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.

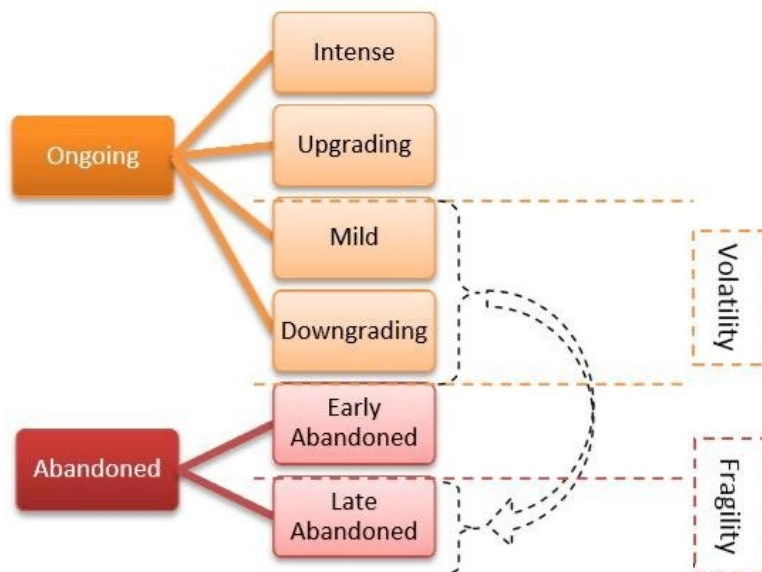
(SOUZA, 2000b, p. 124)

O parágrafo acima poderia ter sido cunhado na atualidade, aplicando-se adequadamente à situação lusitana. No entanto, tratava da recente (à época) expansão dos orçamentos participativos no Brasil, em que o autor já identificava possíveis problemas desse fenômeno, algo que será discutido para o caso português no decorrer do capítulo. O mesmo autor, no mesmo ano, estabeleceu a necessidade de uma nova agenda de pesquisa que congregasse os OPs sob uma perspectiva espacial e territorial, de forma a entender como este se inseriu nas relações pré-estabelecidas na cidade e pôde, de alguma forma, alterá-las (SOUZA, 2000a). Aqui, busca-se aplicar esta ideia.

O cenário português indica uma expansão considerável dentre os municípios (mesmo com a baixa em novas experiências identificada em 2018 e 2019) e até com o recente *scaling-up* para modelos nacionais e regionais, ainda que com baixa ligação entre esses canais (FALANGA, 2018b), mas isso não significa que os processos sejam de qualidade, causem impacto territorial relevante ou sejam estáveis no tempo.

O fenômeno da instabilidade na realização de OPs não é exclusividade dos municípios lusitanos¹⁴⁴, sendo este conceito atribuído a casos em que as experiências não conseguem manter uma quantidade significativa de ciclos de realização seguidos, por uma diversidade de motivos. No entanto, como identificado anteriormente pelos pesquisadores da área, em Portugal este fenômeno é particularmente marcante. Alves & Allegretti (2012) viram, partindo de coleta dos municípios envolvidos nas primeira e segunda onda de OPs, aproximando-se do início da terceira (não referenciada, à época, pelos pesquisadores), dados relevantes para a leitura aqui realizada. Além disso, realizando uma conversa entre o obtido empiricamente e os debates teóricos, os autores identificaram conceitos que se aplicam aos casos portugueses, sendo estes os de *fragilidade* e *volatilidade*¹⁴⁵. Em representação gráfica, fornecem material com forte potencial explicativo e analítico dos dados empíricos, apresentado na Figura 5.

Figura 5 - Aplicação gráfica dos conceitos de fragilidade e volatilidade



Fonte: ALVES & ALLEGRETTI (2012)

O principal fator identificado pelos pesquisadores está em como estes conceitos se correlacionam e podem ser identificados em sinais dados pela

¹⁴⁴ Esta problemática é também marcante no Brasil, em que a maioria das experiências é fortemente dependente de vontade política (AVRITZER, 2008; WAMPLER, 2008) e na Espanha, onde a maior parte dos casos não passava de 3 anos (FERNÁNDEZ & FORTES, 2010).

¹⁴⁵ A fragilidade diz respeito aos casos em que a experiência é permanentemente interrompida, sendo esta abandonada ou descontinuada. Já a volatilidade são os casos em que o processo de OP tem sua qualidade diminuída por alterações, especialmente, em seu desenho institucional (ALVES & ALLEGRETTI, 2012, p. 2).

execução dos canais participativos e também suas alterações em termos de institucionalidade. Dentre os OPs que estão ocorrendo, em uma análise qualitativa, são considerados mais estáveis o que estão no topo da escada, ou seja, os que são intensos (*intense*), sendo estes os que apresentam altos índices de participação, desenho institucional forte e elaborado em conjunto com a população, altos valores orçamentários deliberados, dentre outros fatores; e os em melhoria (*upgrading*), processos que a cada ciclo vão apresentando mudanças positivas, especialmente quando estas envolvem as regras estabelecidas e o patamar financeiro envolvido.

Ainda discutindo a Figura 5, Alves & Allegretti (2012) destacam um aspecto ainda mais importante, o de como orçamentos participativos que estão ocorrendo entre alguns ciclos de forma estanque ou forçam algum tipo de diminuição na qualidade do processo, aspectos da volatilidade, têm tendências a serem abandonados posteriormente, estando em estado de suspensão. Este fenômeno foi identificado em casos importantes, como por exemplo o de Porto Alegre (NUÑEZ, 2018) que apesar de ter retornado à ativa, passou por tantas alterações e *downgradings* em comparação a seu início de alta intensidade que chegou a ser suspenso no ano de 2017. Este fenômeno pode ser visto em Portugal também para alguns casos (já tendo ocorrido, ou ocorrendo), a serem discutidos posteriormente. Alves & Allegretti (2012) ainda tratam das situações em que há um rápido abandono, com a experiência mal fechando um ciclo ou durando somente 2 ou 3 anos. Isso já era evidente da realidade portuguesa na primeira onda com OPs consultivos, mas se manteve também nas posteriores, com os baseados em co-decisão e deliberação por voto, presencial ou *online*.

Antes de serem mostrados os dados coletados e especializados, cabem ser discutidos também os comentários de Dias *et al.* (2018) acerca desta temática, baseando-se em sua coleta quantitativa de largo espectro, fazendo diagnóstico geral dos casos portugueses. Os autores identificaram, baseando-se entre dados que vão desde o primeiro ano da experiência de Palmela até 2017, ano das últimas eleições autárquicas e que representam o início da queda recente, que aproximadamente 85% dos OPs municipais tiveram menos que 4 edições, em sua totalidade. Este índice de fragilidade salta para quase 95% nas freguesias e vai até 98% dentre os

OPs de caráter jovem¹⁴⁶, o que leva a uma interpretação objetiva do cenário como a de que

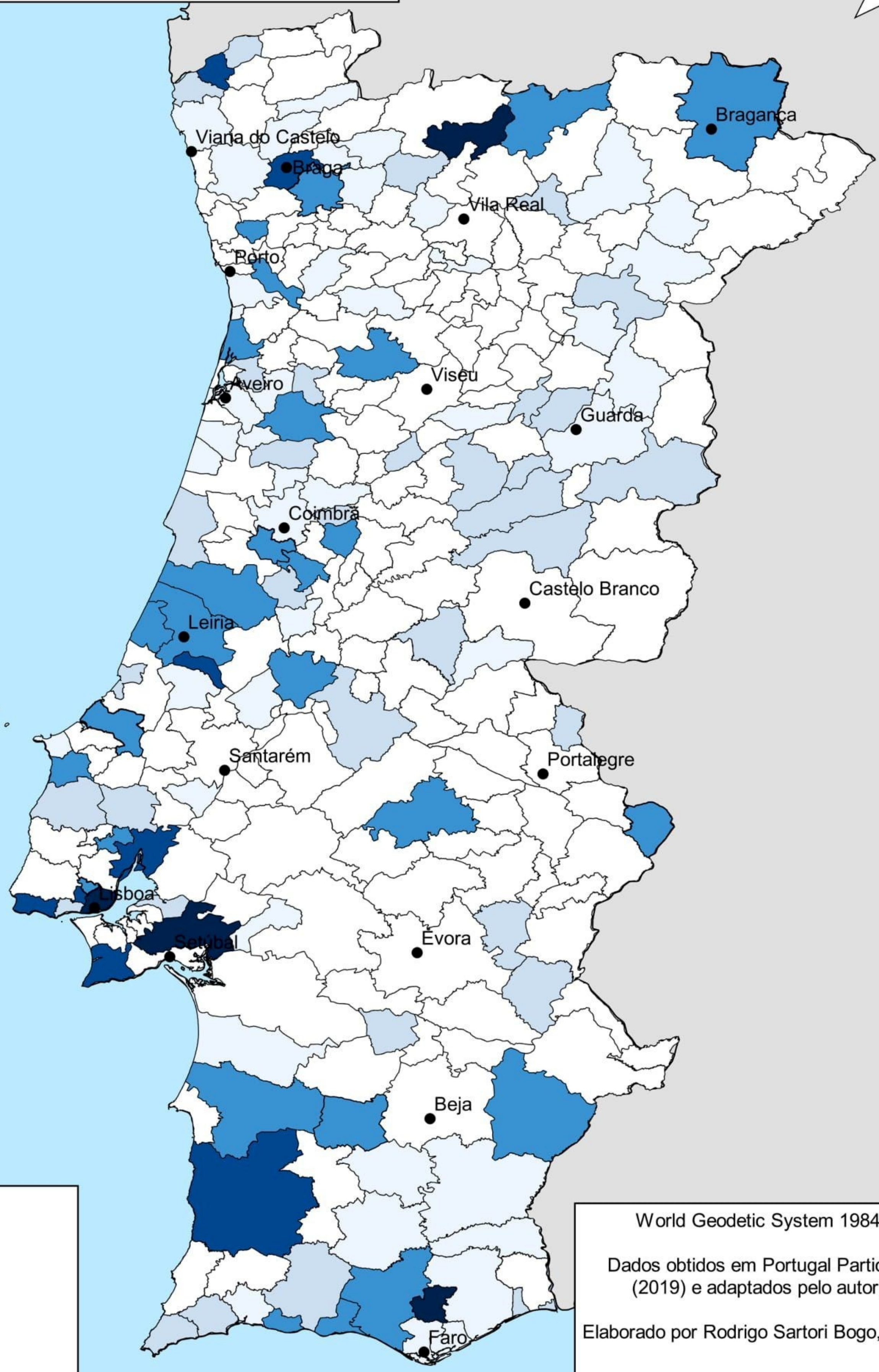
Este é um elemento de enorme relevância que mostra a fraqueza na sustentabilidade desses processos. Em outras palavras, o crescimento dos processos de orçamento participativo em Portugal é significativo, mas suas durações são muito curtas, demonstrando que o comprometimento político para a consolidação desse mecanismo e o seu desenvolvimento contínuo é ainda muito frágil.¹⁴⁷
(DIAS *et al.*, 2018, p. 261)

No entanto, ainda que as análises dos autores supracitados sejam relevantes e recentes, a dinâmica dos orçamentos participativos continua em alteração, resultados de novos processos de disseminação e retração vinculados aos interesses e relações de poder políticos e espaciais. Por consequência, estes dados devem ser frequentemente atualizados e aqui se busca uma abordagem do ponto de vista territorial, ou seja, que vá além somente dos gráficos numéricos (sem obviamente descartar seu devido potencial explicativo e analítico, sendo aqui também utilizados). De forma a cumprir esta tarefa, foram confeccionados os mapas 23 (continente) e 24 (Madeira e Açores), que contabilizam o total de edições de OP realizados pelos municípios portugueses.

¹⁴⁶ No entanto, considera-se que para este caso específico a análise se mostrava, à altura, não tão relevante. Como demonstrado aqui no Gráfico 6, a maior parte dos OPJs foi criado entre 2015 e 2017, fazendo com que a percepção dos autores já se mostre hoje relativamente datada.

¹⁴⁷ Original em inglês. Tradução do autor.

Número total de edições realizadas de OPs em Portugal continental - 2019



Legenda

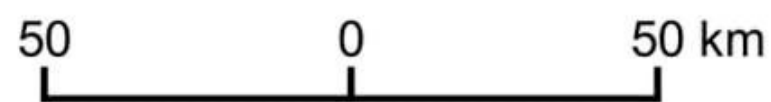
- 1 - 2
- 3 - 4
- 5 - 8
- 9 - 11
- 12 - 14
- Sem ocorrência
- Capitais de Distrito

World Geodetic System 1984

Dados obtidos em Portugal Participa (2019) e adaptados pelo autor;

Elaborado por Rodrigo Sartori Bogo, 2020;

Escala numérica - 1:1.300.000



O primeiro destaque relativo aos mapas acima acaba sendo, naturalmente, dos casos em que ocorreram o maior número de edições, sendo estes: Lisboa, Palmela e Boticas, no norte do país. O mais curioso desse top 3 está no fato que os dois últimos casos se tratam de modelos consultivos, que apresentaram poucas alterações em todo o seu caminho, contrariando pelo menos em partes a argumentação elaborada por Alves & Allegretti (2012) especificamente para o caso português, de que tal formato em que não há tomada de decisão pela população, assim como a falta de *upgrade* do desenho institucional são fatores determinadas para a maior fragilidade dos processos.

Uma das explicações para estas “exceções à regra” poderiam ser o forte enraizamento territorial identificado por Santos, Batel & Gonçalves (2018) para o caso de Palmela¹⁴⁸, resultado da vontade política das lideranças locais que tem matriz tecnocrática e centralizadora gerando, por consequência, uma participação apática, confortável tanto para a autarquia quanto para seus cidadãos. Outra opção, que pode estar presente em ambos os casos, seria que justamente pelo aspecto *top-down* destes processos e o fraco envolvimento dos municípios, técnicos e políticos locais poderiam se aproveitar para continuar o tocando sob suas rédeas, criando legitimidade interna (com parte da população) e externa (com outros municípios). Identificar quais dessas hipóteses é a correta, assim como outras possíveis, demandaria um trabalho de caráter aprofundado e qualitativo nestes estudos de caso.

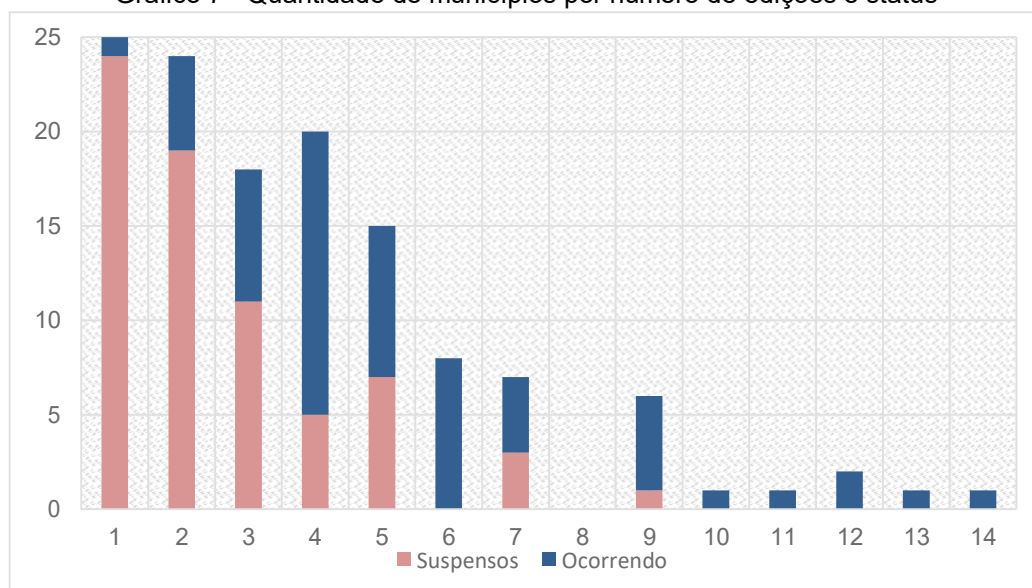
No entanto, outros fatores do mapa são interessantes e potencialmente mais explicativos do que os três casos supracitados. As cores mais escuras dão destaque para processos em que ocorreram de 5 a 8 e 9 a 11 edições de OP. Nestas classes são perceptíveis uma distribuição espacial mais definida, vinculadas especialmente ao sul do país, no distrito do Faro, e também nas proximidades da Grande Lisboa, englobando distritos como os da capital, Setúbal e Leiria, esta acompanhada de municípios no entorno de Coimbra. São perceptíveis ainda alguns casos mais esparsos no norte. Sem estabelecer uma relação de causa-efeito entre qualidade, sustentabilidade e institucionalização destes processos, muitos estão vinculados

¹⁴⁸ “O que parece atrair os cidadãos para o processo de OP neste município não é tanto a possibilidade de participar na tomada de decisão, mas a continuidade de uma relação de transparência e de proximidade entre os políticos e os cidadãos desta região.” (SANTOS, BATEL & GONÇALVES, 2018, p. 9).

com as segunda e terceira onda de disseminação, citadas anteriormente, e especialmente na região que compõe Lisboa e Leiria, se mantém majoritariamente ocorrendo.

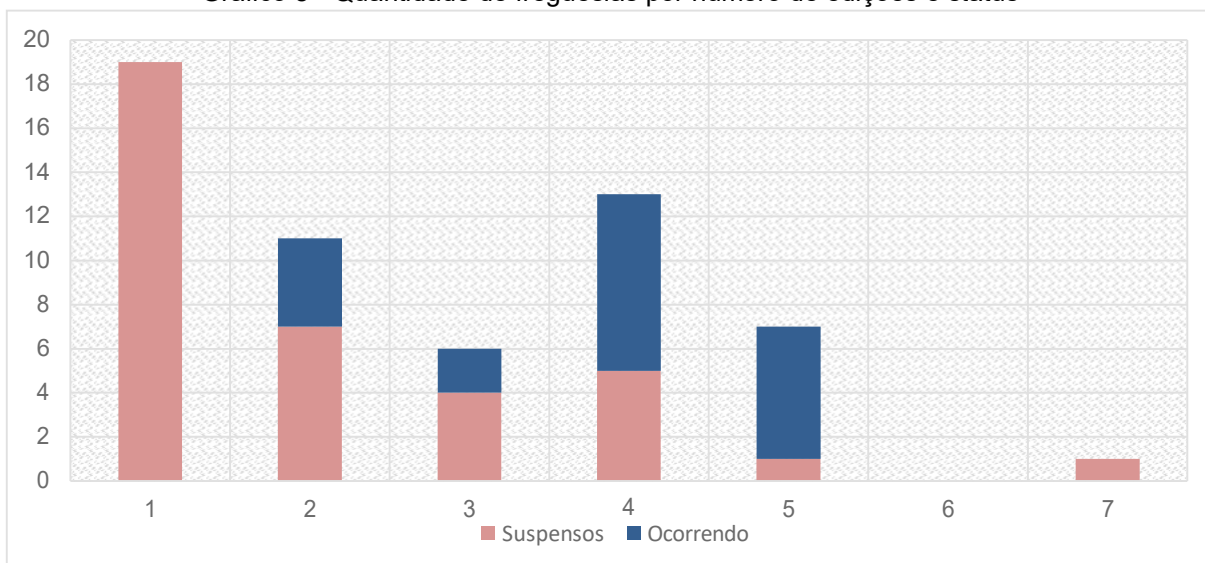
Já nas classes em cores mais claras, relativas aos municípios com menos de 4 edições realizadas, há duas regionalizações que se destacam: uma que envolve o sul do país, com Alentejo e Algarve, muitos destes vinculados a primeira onda de OPs e que demonstram a baixa capacidade de sustentação de vários destes processos de caráter consultivo; e outra que abrange todo o centro-norte, muito vinculado à aqui reforçada “quarta onda” de orçamentos. Ainda que vários destes estejam ocorrendo, como foi possível visualizar em mapas da seção anterior, vários concelhos que aderiram ao último *boom*, do triênio 2014-2016, não estão mais operantes. Já nas regiões autónomas, o índice também se coloca majoritariamente como de poucas edições, basicamente por duas questões: fragilidade dos processos, que causaram sua suspensão, ou a adoção tardia. Esses fatores somam e se tratam, portanto, de novas evidências para reforçar a percepção de Dias *et al.* (2018) acerca do compromisso político e da falta de solidez institucional destes processos. Os números atualizados colocarão em pormenor os do mapa acima, demonstrando a quantidade de municípios por número de edições (Gráfico 7) e o mesmo dado para freguesias (Gráfico 8) e OPJs (Gráfico 9), dividindo os três entre casos ocorrendo e suspensos.

Gráfico 7 - Quantidade de municípios por número de edições e status



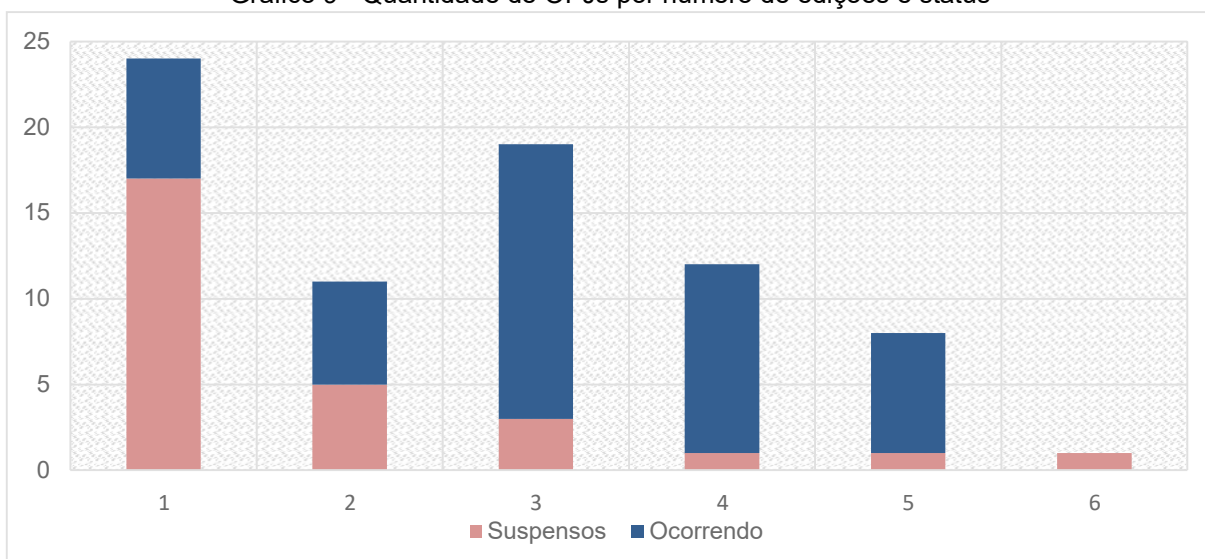
Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 8 - Quantidade de freguesias por número de edições e status



Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 9 - Quantidade de OPJs por número de edições e status



Fonte: Elaborado pelo autor

Os gráficos destacados dão grande potencial de debate e acabam por atualizar outras pesquisas realizadas anteriormente no tema, confirmando algumas tendências e trazendo novas dinâmicas para outras. Tratando dos últimos dois, é possível observar uma certa diferença com os dados apresentados anteriormente, relativos ao ano de 2017. Nas freguesias, o valor de OPs com 4 edições ou menos é agora de 85% e entre os OPJs houve também queda para 88%, ou seja, 10 pontos

percentuais em cada um destes. Sob uma primeira ótica, tais números parecem significativamente negativos, mas acredita-se que o recorte realizado por Dias *et al.* (2018) de 4 edições para destacar as experiências como frágeis, apesar de ser explicativo para os OPs municipais e relativamente válido para as freguesias, tem pouco potencial analítico para observar os fenômenos dos OPJs, visto o quão recente é a expansão da maior parte dos casos, algo visualizável no Gráfico 6¹⁴⁹.

A leitura a se fazer dos gráficos acima é que, destarte os casos em que só ocorreram durante um ciclo e o caso de São Brás de Alportel, único que teve 6 edições, o índice de OPs ocorrendo é significativo na maior parte dos casos, sendo sempre superior aos “gerais” dentre os municípios. A explicação mais plausível para este fenômeno é de que, pelo fato de os modelos de tipo jovem/escolar estarem quase que em sua totalidade atrelados à última geração de disseminação, a maior parte dos municípios teve acesso a maior *know-how* disponibilizado pela rede de divulgação e consultorias especializadas em OP (ou nos próprios corpos técnicos, nos casos de concelhos que já possuíam um orçamento participativo de tipo “geral”), forte fator na adoção pelos municípios nos últimos anos, como defendido por Allegretti, Dias & Antunes (2016) e Dias *et al.* (2018). Além disso, possivelmente a menor robustez destes processos e o menor risco político que empregam em consequência tendem a serem aspectos que, influenciados pela vontade política, mantêm as experiências ocorrendo.

Fatores institucionais e políticos se mostram relevantes também nas freguesias, onde há uma problemática latente: sendo o corpo administrativo mais próximo do cidadão, é onde se encontram o menor número de experiências e também a maior instabilidade ou efemeridade, o que reforça a constatação de Santos, Batel e Gonçalves (2018) sobre a fraca adesão das comunidades locais. Como visto no Gráfico 8, a maior parte destas não ultrapassa sequer um ciclo de OP, sendo os casos de 2 ou 3 edições também significativos. Somadas, equivalem a aproximadamente 63% do total, deixando claro a sua fragilidade perante os outros modelos aqui debatidos. Ainda que o número de processos ocorrendo nas localidades que atingiram 4 ou 5 edições aumente consideravelmente, tais números não parecem promissores e mostram a dificuldade do terceiro nível administrativo

¹⁴⁹ Resumidamente, em torno de 79% dos OPJs foram criados de 2015 em diante, vinculados à quarta onda de expansão. Já nas freguesias, este índice cai para aproximadamente 56%.

em manter tais canais participativos e, conseqüentemente, causar impacto democrático e territorial nos espaços em que são responsáveis. Estes dados reforçam também conclusões feitas anteriormente por pesquisadores, ao afirmarem que a falta de continuidade dos processos nesse nível era

(...) possivelmente por conta da fraca autoridade e a crônica falta de recursos, o que mais provavelmente leva a maiores níveis de frustração entre os participantes quando eles descobrem que somente algumas prioridades de baixo custo podem ser implementadas.¹⁵⁰
(ALVES & ALLEGRETTI, 2012, p. 9)

Porém, o aspecto mais relevante para a análise corrente trata do Gráfico 7, que envolve diretamente os municípios, mais significativos em números quantitativos e também em seu impacto generalizado pelo país. Uma primeira observação coloca importante fator em evidência: o alto índice de atual ocorrência dos OPs com muitas edições, visto que todos os municípios com 10 edições ou mais mantêm suas experiências ocorrendo, assim como a totalidade dos que atingiram, em 2019, sua sexta edição. Para outras classes com várias edições o índice também é alto, sendo de 83% para os de 9 edições e 57% de sustentabilidade atual para os municípios em sua sétima edição.

Vale lembrar que esses dados compõem a data referencial da pesquisa, sem possibilidade de prever se tais processos continuarão ocorrendo somente a partir do que é mostrado acima, sabendo-se que as dinâmicas que envolvem a solidez de canais participativos são muito mais complexas que somente sua repetição no tempo. Além disso, as prefeituras que conseguiram atingir mais que 10 edições são minoria (somente 6 num universo de 129) e se considerarmos também os casos com 6 a 9 edições tratam-se ainda de uma fatia reduzida, equivalente a aproximadamente 21% dos OPs portugueses.

No entanto, considera-se que tal informação é relevante, pois corrobora com o coletado e afirmado anteriormente por diversos autores, de que inovações democráticas como o orçamento participativo demandam continuidade e repetição para ganhar solidez e potencial de democratização, gerando, em consequência, maior impacto territorial (sendo, notadamente, somente um dos fatores destes).

¹⁵⁰ Original em inglês. Tradução do autor.

Trata-se, portanto, de um processo de retroalimentação interno e externo, visto que à medida que os processos ocorrem e são valorizados pelos agentes participantes, o próprio canal institucional ganha mais credibilidade com os atores anteriormente envolvidos e se torna mais convidativo para quem antes estava fora, sejam estes indivíduos, grupos sociais, organizações ou outras instâncias do Estado. A cada edição realizada a confiança entre as partes tende a aumentar, gerando novos patamares de vida cívica, densificando preceitos de participação política-democrática, ao passo que progressivamente aumentam a qualidade dos processos. Para que um município atinja um elevado número de edições, é evidente que as condições institucionais anteriormente discutidas devem estar presentes (ou pelo menos parte delas), como um desenho institucional bem elaborado e/ou aceito localmente, sociedade civil que se identifica com ou valida o processo, técnicos que apoiam e adotam os modelos, relações territoriais que favorecem a continuidade e enraizamento e, por fim, vontade política¹⁵¹ para manter ou até melhorar a experiência dentre diferentes mandatos ou correntes ideológicas (SANTOS, 2003a; BORBA *et al.*, 2005; WAMPLER, 2007a; FERNÁNDEZ & FORTES, 2010; FEDOZZI, FURTADO & RANGEL, 2018).

O cenário acima, apesar de encontrar precedentes na empiria conforme os autores supracitados e dentre outros, não é uma relação de causa-efeito, sendo influenciado por outras variáveis, como as condições institucionais e as relações de poder imbuídas no território, que vão gerar diferentes resultados em termos de eficácia ou “sucesso” com a repetição ou o grande número de edições. Borba & Lüchmann (2007), por exemplo, identificaram que, na maior parte dos orçamentos participativos realizados no estado de Santa Catarina, cidades com mais edições de OP tiveram progressiva diminuição na participação e qualidade dos processos.

Já Fedozzi, Furtado & Rangel (2018) observaram que, especificamente para o caso brasileiro, experiências de longa duração tendem a criar relações de poder intensas em suas instâncias representativas (normalmente os conselhos), se aproximando da lógica “tradicional” da democracia representativa liberal. Trazendo

¹⁵¹ Tanto Alves & Allegretti (2012) quanto Dias *et al.* (2018) ressaltam esta condição como a mais importante na disseminação e adoção dos OPs em Portugal. Ainda que sejam necessários estudos qualitativos por via de tal matriz analítica para identificar até que ponto cada uma está presente num aspecto macro, concorda-se aqui com os autores, adicionando a análise realizada anteriormente sobre a relação que tais processos parecem ter com o jogo estratégico-político, ao cruzarmos os dados coletados e o referencial de Romão (2010) e Mezadri (2014).

novamente o referencial conceitual de Alves & Allegretti (2012), os aspectos da volatilidade podem se mostrar presentes mesmo em OPs de longa duração: enquanto a experiência não tiver um alto grau de intensidade democrática¹⁵² ou territorial, ou se a mesma não for melhorada continuamente a partir do *feedback* das edições anteriores, as chances da participação e qualidade caírem são elevadas, sendo o exemplo de Sesimbra, listada pelos autores, marcante no caso português; e aqui se complementa com a de Lisboa, que cortou pela metade o investimento no OP em comparação com seu início e apresentou diminuição recente nas últimas edições em termos de participação (CML, 2020).

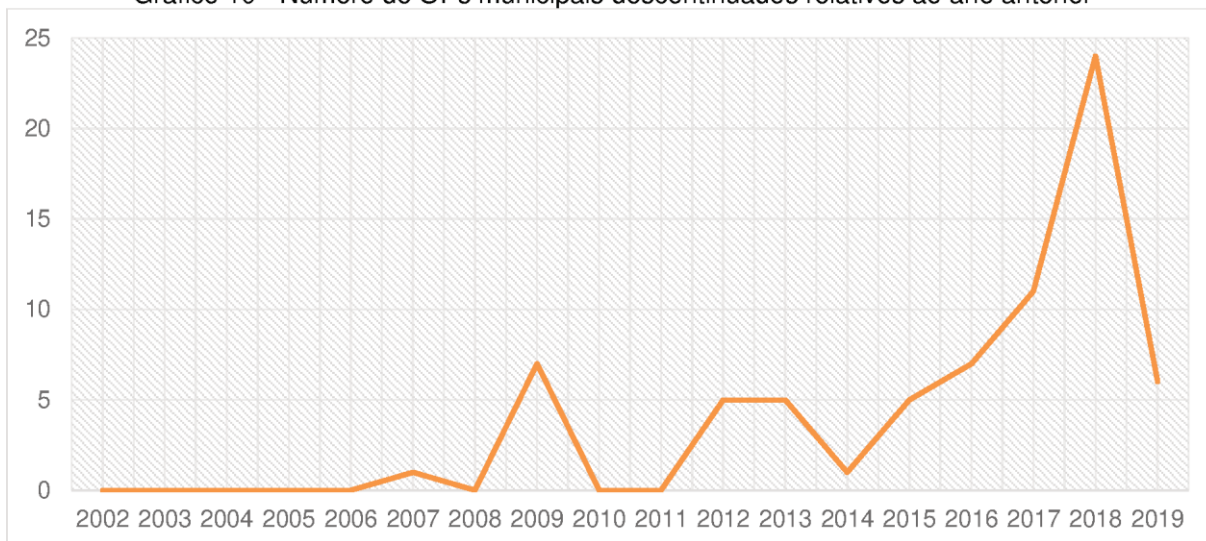
Continuando o debate, não é possível tratar dos dados apresentados anteriormente sem falar do seu ponto “negativo”, que seria o grande número de OPs municipais que não ultrapassam o período de um mandato autárquico (4 edições), crivo este utilizado por Dias *et al.* (2018). Com um índice de suspensão que atinge 54 concelhos somente dentre as 3 primeiras edições, enquanto o número de OPs ocorrendo nessa faixa é de apenas 13, todos estes últimos vinculados à quarta onda de disseminação, ainda que haja uma melhoria quando analisamos os casos com 4 (15 ocorrendo, 5 suspensos) e 5 (8 ocorrendo, 7 suspensos) edições totais até 2019.

O que é perceptível e já era alertado pelos autores supracitados é justamente que a capacidade de manter os processos não é a mesma de cria-los, demonstrando a “morte prematura” destes canais participativos, o que é prejudicial numa perspectiva transescalar: ao diminuir a credibilidade da câmara local pelo não sucesso da experiência, pode suscitar sentimentos de desvalorização de inovações democráticas como um todo, à participação política e também às outras experiências que seguem ocorrendo, desde o nível da freguesia até os de caráter nacional, que necessitam de capilaridade espacial em direção à esfera local. Se o objetivo da entrada do OP em Portugal é, numa visão macro, ampliar a vida cívica e restaurar a confiança na política (ALLEGRETTI & DIAS, 2015, LÜCHMANN, FALANGA & NICOLETTI, 2018), orçamentos participativos efêmeros, que “pipocam” pelo país, podem causar o fenômeno contrário, o de sua desvalorização. Para demonstrar como da expansão veio também a efemeridade, o Gráfico 10 mostra

¹⁵² Isso por si só não é garantia perpétua da manutenção do processo. Como evidenciaram Marquetti (2007) e Souza (2010), a troca da gestão municipal em Porto Alegre em 2004 levou a um progressivo *downgrading* da qualidade de seu OP, perdendo o status anterior de ser uma experiência radicalmente democrática (SANTOS, 2003b).

especificamente para os municípios¹⁵³ a quantidade de OPs descontinuados por ano, ou seja, considerando o ano posterior à última edição.

Gráfico 10 - Número de OPs municipais descontinuados relativos ao ano anterior



Fonte: Elaborado pelo autor

Além de mostrar de forma mais objetiva dois momentos anteriores com grande quantidade de descontinuidades¹⁵⁴, como 2009, em que a crise financeira dos *subprime* ocorrida no ano anterior impactou fortemente a economia do país e consequentemente o repasse do governo central aos municípios (ALVES & ALLEGRETTI, 2012; FALANGA, 2018c) e o biênio 2012-2013, provavelmente vinculados às eleições autárquicas ocorridas neste segundo ano, há também o mais visualmente evidente: o de como os abruptos números do *boom* de adoção dos OPs da “quarta onda” veio acompanhado de, digamos, seu efeito colateral, o de que muitos dos agentes vinculados a esses municípios (ou também de processos anteriores de disseminação) não foram capazes ou não quiseram manter a inovação democrática ocorrendo. Percebe-se um paralelo com o que Souza (2006) já havia identificado anteriormente para a expansão do caso brasileiro, do qual o mesmo

¹⁵³ O fenômeno também é visto entre freguesias e OPJs, mas não é tão intenso e significativo para a atual análise quanto os casos municipais.

¹⁵⁴ Pode parecer, num primeiro momento, que os números tratados no Gráfico 10 não estão coerentes em sua totalidade com os demonstrados na primeira seção, tratando do total de ocorrências por ano. Para este dado, consideraram-se somente OPs que nunca foram retomados (ou seja, que tiveram hiatos para reformulação), tornando-se definitivamente suspensos até a data da coleta.

intitulou de “proliferação emasculada”, ou seja, em que o número de casos cresce ao mesmo tempo que sua qualidade é castrada.

Como visto anteriormente nos mapas 23 e 24, este fenômeno tem uma marca espacial e que vem acompanhado de um segundo aspecto que é resultado da regionalização populacional do país, sendo este o corte demográfico. A média populacional dos municípios com 9 ou mais edições de OP realizadas é de 118.882 habitantes¹⁵⁵, enquanto dentre os municípios com 3 edições ou menos o índice atinge 30.119¹⁵⁶, demonstrando clara diferença na capacidade de sustentabilidade dos processos de acordo com algumas variáveis que podem estar diretamente relacionadas à dimensão populacional de tais cidades, como menor capacidade de mobilização da sociedade civil, menor infraestrutura e aparato técnico, assim como problemas financeiros e orçamentários (a serem explorados posteriormente).

Os motivos para este efeito de efemeridade dual, em que o número de abandonos acompanha as novas ocorrências, são variados e podem ser discutidos brevemente, com apoio em outros pesquisadores. Um dos fatores, já citado anteriormente, pode ser a falta de capacidade técnica de diversos desses órgãos autárquicos em lidar com todo o procedimento e incentivar a participação, mesmo com o auxílio das consultorias privadas ou acadêmicas, assim como as possíveis escolhas equivocadas de desenhos para a tomada de decisão (DIAS *et al.*, 2018); um fator a ser explorado na próxima seção, mas que pode ter peso significativo nesta discussão é a própria saúde financeira debilitada de diversos desses municípios, um dos fatores essenciais para se atingir um OP de qualidade, conforme o analisado por Wampler (2007a, 2007b), Marquetti (2008)¹⁵⁷ e Cabannes & Lipietz (2015, 2017), o que pode influenciar os baixos valores empregados na quase totalidade dos processos (ALVES & ALLEGRETTI, 2012; ALLEGRETTI, 2014); a dificuldade em gerar mobilização cidadã, tanto pela falta de vontade e esforço do poder público local nos momentos de divulgação e comunicação dos momentos que envolvem o ciclo de OP (DIAS *et al.*, 2018) assim como a frágil consolidação do

¹⁵⁵ Se considerarmos os municípios de Boticas (5.750), Vila Nova de Cerveira (9.253), São Brás de Alportel (10.662) e Batalha (15.805) como *outliers* e os retirarmos, a média salta para 173.179 habitantes. Retirando também Lisboa (547.733), a média fica em 119.635.

¹⁵⁶ Se considerarmos os municípios de Vila Nova de Gaia (302.295), Coimbra (142.475), Barcelos (120.391) e Funchal (111.892) como *outliers*, a média cai para 21.284 habitantes.

¹⁵⁷ Segundo o autor, a crise fiscal de 2001 foi um dos fatores que debilitou a sinergia original do orçamento participativo de Porto Alegre.

tecido associativo e participativo na maior parte das localidades portuguesas e sua relação apática com a política de nível local (VIEGAS, FARIA & SANTOS, 2010; ALLEGRETTI & DIAS, 2015; NUNES & RAPOSO, 2018) e, por fim, o fator que pode ser o mais importante: a vontade política, mas “às avessas”.

Por isso, entende-se um breve retorno ao debate feito anteriormente, baseando-se especialmente nas ideias de Romão (2010) para o caso brasileiro. Ainda que em Portugal a questão estratégico-político não esteja articulada com um partido unitário e disseminador (DIAS & ALLEGRETTI, 2009; FALANGA, 2018c), mas sim com a procura de manter as relações de poder eleitorais descritas por Jalali (2007) protegidas, visto a derrocada na participação eleitoral e a configuração dos partidos políticos portugueses de serem *catch-all*, ou seja, máquinas eleitorais focadas na maximização dos votos e não na participação política real.

O que a correlação entre dados e reflexões acadêmicas nos mostra é que existe vontade política para a adoção de um ou três ciclos de OP, mas não para sua continuidade, por dois motivos principais: a) porque podem servir como ferramenta para uma reeleição, em decorrência da credibilidade que a abertura para deliberação de parte do orçamento com os cidadãos pode gerar para potenciais eleitores, se aproveitando do *marketing* a partir dos números de votos nas propostas ou até em relação a obras aprovadas, mesmo que com demora para sua realização, fenômeno que Souza (2000b) identificou no Brasil; ou b) quando por dissidência política ou por viés mais centralizador/tecnocrático o presidente da câmara local eleito decide, durante seu mandato, encerrar o processo, ou criar um período de “reformulação”.

Segundo Fedozzi, Furtado & Rangel (2018) o segundo dos casos citados acima é um dos principais fatores para a efemeridade identificada nas pesquisas, normalmente acompanhada pela falta de mobilização social na tentativa de manter o canal aberto. Para identificar quando se tratam, efetivamente, de cada um dos motivos e o seu peso no conjunto das variáveis faz-se necessária uma pesquisa qualitativa de maior profundidade¹⁵⁸. Mas nos fica claro um fator que é semelhante em ambas as situações: o orçamento participativo não é visto como uma ferramenta de gestão urbana, muito menos como de possível integração com o planejamento de

¹⁵⁸ Silva (2017), por exemplo, identificou que o primeiro mandato do autarca é fator estatisticamente relevante para a adoção de um novo OP, sendo este outro elemento a ser incluído no debate. Wampler (2008) também identificou este fenômeno na difusão brasileira.

longo ou longuíssimo prazo, baseando-se na visão de Souza (2010), o que diminui significativamente as possibilidades de impacto territorial de tal instrumento.

Ainda nesta discussão se faz necessário trazer a categorização realizada por Wampler (2008) ao identificar a relação da disseminação dos OPs no Brasil com o contexto político eleitoral e a consequente efemeridade de muitas das experiências na “nação-mãe” desta ferramenta. Segundo o autor (inspirando-se também em John Kingdon), existem três tipos de agentes políticos neste processo de expansão e adoção, sendo eles os empreendedores, os defensores de políticas e os adotantes formais (ou protocolares)¹⁵⁹. O primeiro caso envolve agentes que investem significativos tempo e recursos em torno de uma política pública (neste caso, o OP) e dedicam parte relevante de suas carreiras para esta prática, algo similar à ideia de “embaixadores” de Porto de Oliveira (2016), presentes em Portugal tanto no meio acadêmico e político, e aqui já superficialmente apresentados.

Já os defensores de políticas, nas palavras de Wampler (2008), são os que adotam tal política pública, mesmo que num ambiente hostil ou inesperado, mas o fazem parcialmente. Tratam-se de atores que apresentam dedicação reduzida em comparação à categoria anterior e, apesar do apoio, não arriscariam sua carreira em torno de uma inovação do tipo. Sendo o OP não institucionalizado muito dependente de vontade política (AVRITZER, 2008; ALLEGRETTI, 2014), a qualidade dos processos quando coordenados por um agente deste tipo tendem a ser menores. Por fim, o autor ainda classifica o terceiro caso, os adotantes formais, resumindo-os como agentes que

(...) oferecem somente um apoio mínimo a seus componentes centrais. São convencidos por seus aliados políticos (...) de que a adoção de uma política seria benéfica para sua administração, tanto em termos de gestão quanto em termos eleitorais. Eles também obtêm informações das redes de políticas públicas e podem optar por adotar uma política com base nelas. No entanto, são pouco propensos a dedicar o tempo, a energia ou os recursos necessários para fazer com que a política seja bem-sucedida. Esta é adicionada a uma agenda política e de gestão já existente, o que significa que os funcionários do governo possivelmente não mobilizarão seus melhores recursos humanos para a condução do programa ou deixarão de prover os fundos necessários para tanto.

¹⁵⁹ Souza (2000b), anos antes, formulou uma classificação acerca de tais agentes, discutida parcialmente em capítulo anterior. Estes são formados por dois grupos antagônicos, os defensores (divididos em aperfeiçoadores e subversores) e os adversários declarados do OP. Há ainda uma categoria transitória: os oportunistas.

(WAMPLER, 2008, p. 86)

Um grupo similar havia sido identificado anteriormente também por Marcelo Lopes de Souza, classificando-os da seguinte forma

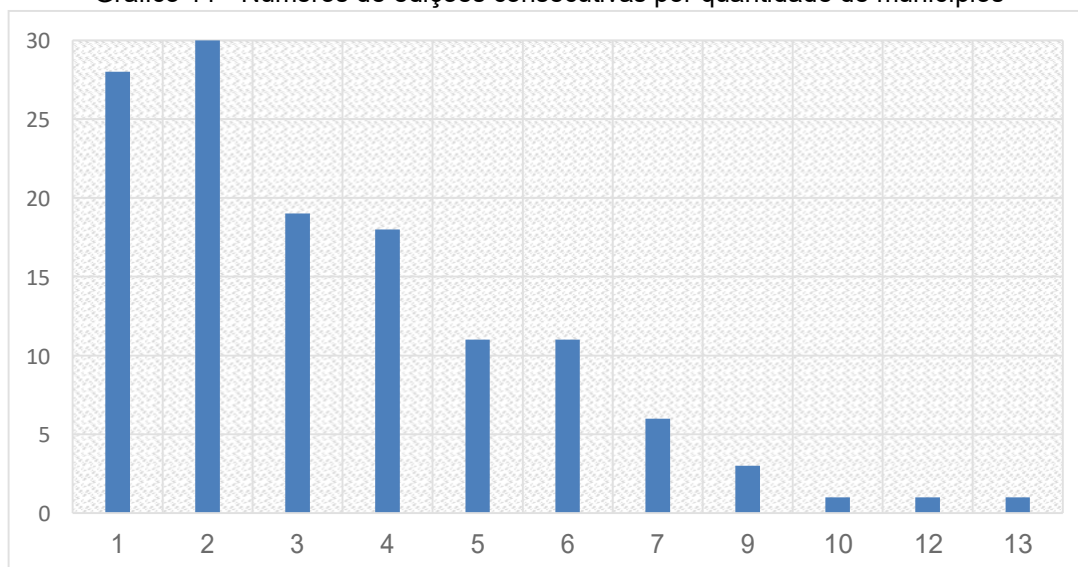
Os oportunistas são aqueles que, pressentindo ou percebendo a popularidade do mecanismo, optam, por razões de cálculo político (não necessariamente apenas eleitoral), por abraçar formalmente ou retoricamente a bandeira de sua implementação, ao mesmo tempo que cuidam de esvaziá-lo. No fundo, são hostis à implementação de mecanismos de participação popular que vão além da pseudoparticipação (...). No entanto, uma vez que os oportunistas não assumem uma hostilidade clara e aberta contra a bandeira da participação em si, não seria razoável encará-los como uma simples variante dos adversários do mecanismo.

(SOUZA, 2000b, p. 135)

Portanto, com base nos dados discutidos, pode-se interpretar, pelo menos em um primeiro momento, que muitos dos municípios que adotaram os OPs em Portugal têm na coordenação de seus canais agentes políticos (que acabam sendo, por consequência, espaciais) que devem ser classificados como “defensores de políticas” ou, ainda com mais frequência, meros “adotantes formais” ou “oportunistas”.

Estes fatores todos contribuem em conjunto com os aspectos de efemeridade e instabilidade dos OPs portugueses e se fazem presentes não só nos casos de suspensão prematura ou com poucas edições, mas também no conjunto que ultrapassa os períodos de 2 ou até 3 mandatos eleitorais. Isso porque a quantidade total de ciclos realizados não significa necessariamente que estes são consecutivos para todos os municípios (sendo, na verdade, exceção em algumas faixas). O Gráfico 11 foi elaborado com tal objetivo, o de mostrar numericamente a quantidade de municípios por edições consecutivas, enriquecendo a análise conjunta do Gráfico 9.

Gráfico 11 - Números de edições consecutivas por quantidade de municípios



Fonte: Elaborado pelo autor

O primeiro destaque a ser realizado aqui vai para os *outliers*, ou seja, experiências que conseguiram ultrapassar os 10 ciclos seguidos, sendo respectivamente Lisboa, Boticas (cidade de pouco mais de 5.000 habitantes com formato consultivo de OP) e Amadora (se encontra na região metropolitana de Lisboa e começou como consultivo, hoje deliberando diretamente 500 mil euros). Tratam-se, portanto, de somente três municípios que conseguiram ultrapassar tal marco, acompanhados por outros três no patamar de 9 edições consecutivas e outros seis com 7 ciclos em sequência.

Ao olharmos para o lado esquerdo do gráfico, os números se invertem: são 28 casos que não conseguiram completar nem dois ciclos seguidos, ou porque não passaram do primeiro ou porque precisaram de uma reformulação para realizar um segundo; e 30 municípios que atingiram duas ocorrências em sequência, tanto para casos de suspensão precoce como os que retornaram posteriormente. Somados aos quase 20 municípios que conseguiram engatar 3 e 4 edições em sucessão, percebe-se uma forte tendência relativa à dificuldade de manter os processos ativos por vários ciclos consecutivos, o que vale tanto para casos recentes quanto para experiências mais consolidadas, como Palmela, São Brás de Alportel e Batalha, todas com 9 ou mais edições realizadas, mas com dois hiatos neste período. Estritamente em termos numéricos, dos 15 municípios que apresentam processos

ocorrendo acima de 7 edições realizadas, 8 já tiveram algum tipo de hiato entre seus ciclos, o equivalente a aproximadamente 53%. Este índice apresenta grande melhoria entre os OPs ocorrendo que até agora atingiram 5 ou 6 edições, o que pode ser visto em detalhe na Tabela 1.

Tabela 1 - Número de OPs ocorrendo sem interrupção dentre o grupo de mais edições (2019)

Nº de edições	Nº de municípios com OP ocorrendo	Nº de OPs sem interrupção	% de OPs ininterruptos
5	8	6	75%
6	8	8	100%
7	4	1	25%
9	5	3	60%
10	1	1	100%
11	1	0	0%
12	2	1	50%
13	1	1	100%
14	1	0	0%

Fonte: Elaborado pelo autor

Os dados tabulados acima trazem outro fator que se relaciona com a dualidade identificada acerca da quarta onda e se cruza com o processo advindo da difusão ocorrida na terceira, vinculada à experiência de Cascais. Ainda que a grande disseminação destes períodos não tenha sido suficiente para conter a efemeridade e também volatilidade¹⁶⁰ dos OPs, pelo menos rendeu alguns casos duradouros, que estão sem interrupção desde então. É provável que estes casos específicos tenham melhor se aproveitado do aporte técnico concedido por técnicos e acadêmicos vinculados ao OP (ALLEGRETTI, DIAS & ANTUNES, 2016) ou tenham simplesmente maior capacidade e vontade política de aplicar tais canais. São também outros casos que demandariam uma análise no pormenor.

Continuando esta discussão, os hiatos e rupturas apresentam aspectos tanto negativos quanto positivos. O primeiro caso pode ser resumido a partir do posto por autores como Borba & Lüchmann (2007), Allegreti & Dias (2015) e Cabannes (2015) de que a ocorrência de ciclos consecutivos e, num melhor cenário, a discussão

¹⁶⁰ O índice de OPs suspensos ou que seguem ocorrendo tendo passado por alguma ruptura é de 59% para os iniciados no ano de 2014 e de aproximadamente 71% para 2015.

aberta sobre quais as melhorias possíveis no processo, tendem a aumentar a legitimidade e o interesse por parte dos agentes envolvidos, o que tem como consequência o aumento da participação e os fenômenos resultantes citados anteriormente. Um dos principais fatores para enraizamento de uma inovação democrática com a população local é ela saber e entender que no ano seguinte esta ocorrerá novamente, sob o mesmo formato ou com novos moldes, de preferência sendo debatida com os cidadãos, sob variadas formas.

Portanto, quando existem rupturas, pelos motivos quaisquer, a confiança nas instâncias públicas tende a diminuir e tanto o OP local quanto o conceito em si, na escala nacional, podem ser progressivamente fragilizados. Este aspecto já foi identificado 20 anos atrás para o caso brasileiro e parece se repetir em outra realidade sócio-espacial, quando se observou que “A opinião pública, confusa a respeito do que seja um orçamento participativo, poderá, certamente, passar a ver com descrédito um mecanismo que se vulgariza, ao ser utilizado com graus de consistência e eficácia bastante variáveis.” (SOUZA, 2000b, p. 135).

No entanto, como reforçado anteriormente, pode haver um lado positivo nestes casos. Como a realização de um OP demanda vontade política, técnica e obviamente um trabalho considerável dos agentes públicos, determinados hiatos podem servir como forma de reformular o processo e melhorá-lo, a partir de *feedbacks* internos e externos. Caso tais mudanças sejam perceptíveis em fatores importantes do processo (formato de deliberação dos cidadãos, modelo para a tomada de decisão, facilidade e robustez do desenho institucional, valores empregados, etc.) o resultado pode ser o ganho de confiança com os cidadãos, gerando aumento da participação e da qualidade, tornando o canal eficaz e progressivamente mais “forte”, nas palavras de Mayka (2019).

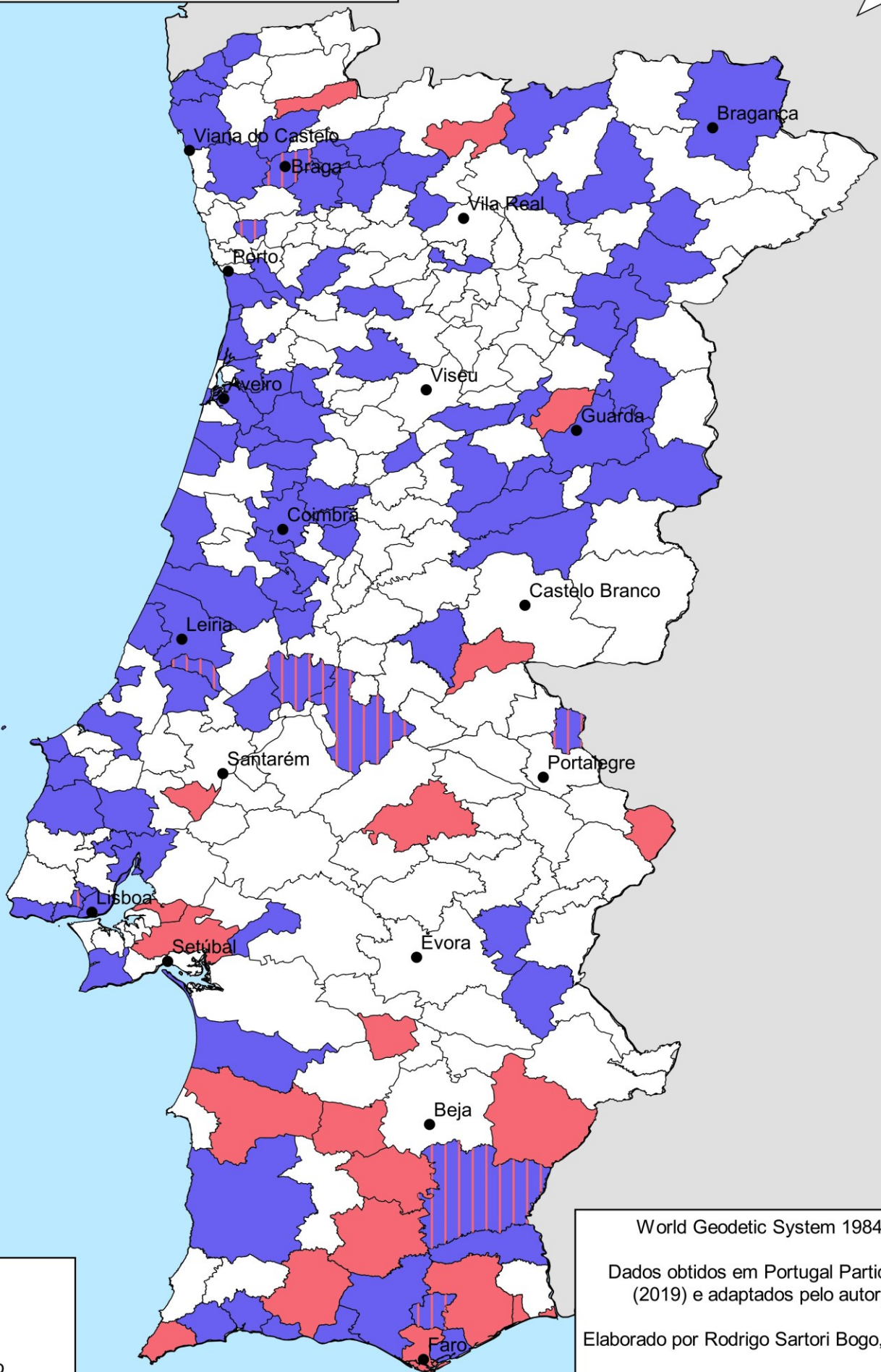
Um estudo aprofundado das (muitas) alterações que já ocorreram em desenhos institucionais de OPs seria de mais-valia para compreender suas influências na qualidade dos processos, observando as diferenças entre os que apresentam hiatos e os que não, mas escapa ao escopo desta pesquisa. Porém, algumas impressões iniciais são fáceis de identificar, como por exemplo municípios que se aproveitaram da “folga” para migrar do modelo anual para bianual, sendo este o caso de Odivelas, Loulé e Águeda (este sem hiato), todos considerados

relativamente robustos para os padrões portugueses, o que pode influenciar outros concelhos a fazerem o mesmo¹⁶¹.

Nesta linha, a mais importante tendência envolve a alteração de desenho institucional, mais especificamente no formato de tomada de decisão: a migração do modelo consultivo para o participativo. A diferença entre eles já foi apresentada anteriormente e será aprofundada na seção acerca da participação (focando em discrepâncias e tendências micro e macro), mas identificar os casos em que houve esse *upgrade*, visto o quase consenso dos pesquisadores da área acerca das vantagens do formato deliberativo/co-decisional (SOUZA, 2006, 2010; SMITH, 2009; SINTOMER *et al.*, 2012; ALLEGRETTI & HARTZ-KARP, 2017) é válido para o atual momento. Tais ocorrências são visualizadas nos mapas 25 (continente) e 26 (Açores e Madeira), juntamente de um espectro geral espaço-temporal dos dois modelos adotados em Portugal.

¹⁶¹ O modelo bianual tem suas vantagens e desvantagens discutidas por Allegretti & Copello (2018, p. 42-43).

Histórico dos OPs municipais em Portugal continental, por modelo - 2019



Legenda

- Consultivo
- Deliberativo
- Alterou
- Sem Ocorrência
- Capitais de Distrito

World Geodetic System 1984

Dados obtidos em Portugal Participa (2019) e adaptados pelo autor;

Elaborado por Rodrigo Sartori Bogo, 2020;

Escala numérica - 1:1.300.000

50 0 50 km

-17°0'

-16°30'

Histórico dos OPs municipais na Região Autónoma da Madeira, por modelo - 2019



33°0'

33°0'

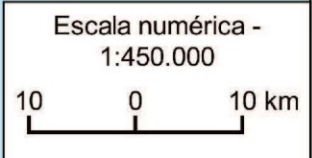


32°30'

32°30'

-17°0'

-16°30'



-30°0'

-27°0'

Histórico dos OPs municipais na Região Autónoma dos Açores, por modelo - 2019

39°0'

39°0'



36°0'

36°0'

Legenda

- Consultivo
- Deliberativo
- Alterou
- Sem Ocorrência
- Capitais de distrito

World Geodetic System 1984

Dados obtidos em Portugal Participa (2019) e adaptados pelo autor;

Elaborado por Rodrigo Sartori Bogo, 2020;

Escala numérica - 1:2.300.000

-30°0'

-27°0'

Vale ressaltar que os mapas detalham somente os casos em que houve avanço em relação ao modelo anterior, ou seja, da estrutura institucional consultiva para a deliberativa, visto que o caso de Sesimbra é o único conhecido no país que fez o caminho inverso (ALVES & ALLEGRETTI, 2012; ALLEGRETTI, 2014). Como visto, há um número relevante de casos em que ocorreu a alteração supracitada, bem distribuídos em termos regionais pelo continente (e incluindo Lajes do Pico, nos Açores) e que envolvem experiências relevantes do país, como Braga, São Brás do Alportel e Amadora¹⁶². Esta visualização permite duas breves conclusões: a da clara transição do formato consultivo para o deliberativo, especialmente ao cruzarmos as informações acima dispostas com os mapas apresentados na seção anterior com as ondas de disseminação; e o lado positivo das rupturas, que podem ter servido aos agentes locais para que refletissem sobre a necessidade de melhoria da qualidade de seu canal participativo, gerando a escolha pelo modelo de co-decisão (o que por si só não garante um OP eficaz e democratizante¹⁶³, como veremos adiante) que é, no mínimo, mais transparente e *accountable*.

Dado a discussão transcorrida até aqui, cabe finalizar esta seção reforçando a questão que envolve a institucionalização dos OPs, iniciada anteriormente. Como se sabe, Allegretti (2013, 2014) destaca como uma das principais inovações do caso português as “cartas de princípio” ou “normas de participação” presentes em várias experiências, como estatisticamente levantados por Júlio, Martins & Dias (2019). Estes documentos não são vinculativos, ou seja, não obrigam a realização de edições de OPs e não preveem punição para sua não execução por parte de uma instância superior, como acontece, por exemplo, no Peru, onde esta inovação democrática é institucionalizada como compulsória por via de lei nacional. Porém, é justamente esse “meio-termo” entre institucionalização ou não que permite que ocorram alterações nos desenhos institucionais, no valor disponível, nos pesos de

¹⁶² Esta cidade é utilizada como exemplo para um dos motivos para ocorrência desta transição: “É, portanto, compreensível por que processos como os do município de Amadora, num momento de crise, optaram em reforçar a sua intensidade e tornar-se codecisórios, na expectativa de estreitar os laços de confiança entre a população e as instituições que propõem o OP por meio de uma clara declaração da vontade de alterar o modelo dominante de governação até aí escolhido.” (ALLEGRETTI, 2014, p. 176).

¹⁶³ “(...) a categorização formal *a priori* dos OP, como consultivos ou deliberativos, não significa, por um lado, que o tipo de participação e interação que efectivamente se materializa corresponda a essa categorização, e, por outro, que a cada categoria estejam associados processos mais ou menos participativos.” (SANTOS, BATEL & GONÇALVES, p.4).

votação, nos modelos de participação, dentre outros fatores relevantes do processo. Dão, por assim dizer, autonomia para os municípios e seus cidadãos, que podem exigir e colocar novos *inputs* acerca do canal participativo antes, durante e depois de sua realização, sendo o exemplo de Lisboa latente neste sentido, apesar dos retrocessos recentes (ALLEGRETTI, DIAS & ANTUNES, 2016; FALANGA, 2018d; CML, 2020).

Em contrapartida, dependem muito de vontade política, como identificado por Dias *et al.* (2018) e Allegretti & Dias (2015), e o alto grau de efemeridade e instabilidade vistos anteriormente são evidência disso. Mesmo nos centros de maior consolidação de suas respectivas experiências é difícil dizer até que ponto a sociedade civil se posicionaria o suficiente para exigir a sua realização numa hipotética suspensão. Trata-se de uma balança repleta de pesos e contrapesos, ainda mais com o resultado de coletas empíricas feita por estudiosos mundo afora. A não-institucionalização permite desde as ousadas experiências australianas (ALLEGRETTI & HARTZ-KARP, 2017; HARTZ-KARP & PETROVA, 2019) até a derrocada do antes inspirador caso de Porto Alegre (RENNÓ & SOUZA, 2012; NUÑEZ, 2018) ou a formação de desenhos vazios e pouco eficazes em termos de debate político (FALANGA, 2019).

Enquanto isso, institucionalizar permitiu a Belo Horizonte um modelo que alinha alta eficácia na inversão de prioridades ao mesmo tempo que une gestão e planejamento urbanos (MENDES, 2007; MATOS, 2012), assim como a intensa descentralização com alto grau de autonomia na Indonésia (RIFAI, 2019), podem também gerar simulacros de participação e gestão urbana como no Panamá, devido à sua lei abrangente (ENRÍQUEZ, 2019), no Peru, pela obrigatoriedade *top-down* e falta de inovação durante a entrada nos municípios (MCNULTY, 2018, 2019) e no Equador, em que não existem parâmetros mínimos que garantam a implementação da lei nos municípios (CALERO, 2019).

Tratando especificamente de Portugal, mesmo que anteriormente ao fenômeno da quarta onda, Allegretti (2014) realizou análise global dos OPs e sua relação com a institucionalidade, observando que muitos

OPs são apenas “experiências” que acontecem, mas raramente dedicam o espaço necessário para uma reflexão autocrítica que sustente transformações capazes de aumentar tanto a coerência entre

objetivos declarados e meios postos em trabalho para alcançá-los, quanto a sua própria sustentabilidade ao longo do tempo. Particularmente reduzidos são os exemplos de OP que a cada etapa – e especialmente nos intervalos entre ciclos anuais, quando há espaço e tempo para introduzir as necessárias modificações no funcionamento do processo – cuidam de analisar as percepções que os processos levantam nos atores do território.
(ALLEGRETTI, 2014, p. 193)

Por ora, é necessário se ater aos dados em busca de identificar o impacto territorial dos OPs, um dos elementos fundamentais dessa pesquisa. A seção seguinte avança ao trabalhar o maior desafio que envolve essa inovação democrática no contexto luso: a fatia orçamentária disponibilizada para deliberação pelos cidadãos.

4.2 IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E TERRITORIAL DOS OPS

4.2.1 A dimensão dos valores absolutos

Discutir o patamar da deliberação em termos orçamentários nos leva a um exercício de reflexão acerca do que é o próprio orçamento participativo e seu impacto. Há uma certa unanimidade em todas as experiências, contextos e dentre os desenhos institucionais dos OPs identificados por Sintomer *et al.* (2012): o cidadão deve discutir sobre o orçamento público, como o nome já diz, e para que a experiência tenha significado, seja ele material ou simbólico, o valor deliberado tem que ser suficiente para que haja efetivo resultado da prática, de forma que esta possa, no mínimo, inserir uma nova dinâmica ou, no melhor dos cenários, alterar as relações de poder pré-existentes naquele espaço do qual o DI é responsável.

A componente financeira, seja no âmbito do valor deliberado pelo OP, seja em relação a saúde orçamentária dos municípios (o que influencia capacidade de investimento e estrutura de suporte a um processo participativo) é considerado por pesquisadores como fator relevante para o sucesso das experiências, tanto pela própria capacidade em interferir materialmente no espaço da cidade e, por consequência, alterar relações territoriais e inferir novas dinâmicas, como também pelo empoderamento dos cidadãos, à medida que suas decisões são interpretadas pelo coletivo como valiosas para o poder público, visto que tratam de investimentos

significativos, ao mesmo tempo que reforçam o importante fator do controle social, já que os gestores responsáveis são mais pressionados a executar obras ou eventos em tempo hábil do que se tais decisões tivessem sido tomadas somente em gabinete, incrementando *accountability* e *responsiveness* (FRANZESE & PEDROTI, 2005; MARQUETTI, 2007; WAMPLER, 2007a; 2007b; SMITH, 2009; CABANNES, 2015).

Já Souza (2000b, 2006) identificou que um dos principais argumentos dos “adversários” desta inovação democrática está focado em um dos seus limites, sendo a relativa pequena fatia do qual a população pode efetivamente tomar a decisão. A análise, voltada ao caso brasileiro, é acompanhada por paralelos presentes na maior parte dos Estados nacionais com estrutura administrativa balizada na burocracia weberiana vinculada às democracias liberais ocidentais, e identifica a norma presente nestes: é muito comum que cada país tenha determinadas leis nacionais que separam fatias do orçamento para fins obrigatórios, tenham investimentos transescalares que sobrepõem as instâncias locais, assim como os municípios precisam gastar a maior parte de sua arrecadação (e do repasse que recebem) com salários de servidores, custos de manutenção da estrutura pública, além de dívidas e juros. Conseqüentemente, o valor disponível para novos investimentos, onde entram as deliberações do OP, é pequeno em comparação com o montante global manejado pela administração do município (ou da outra instância administrativa vinculada ao DI em questão). Porém, como o próprio autor reitera, tal argumento acima é falacioso pois muitas das vezes esta suposta “pequena” fatia corresponde a um valor muito significativo e de altíssima capacidade de impacto territorial¹⁶⁴ com grande potencial para configurar e reconfigurar porções do espaço urbano.

No caso português, a questão que envolve a relação entre governo central e local no que trata do financiamento público é, no mínimo, fonte de contradições que fundamentam problemas acerca da autonomia de municípios e freguesias. Teles (2015) comenta que as autarquias lusitanas são muito dependentes das transferências de receita do poder central, o que foi identificado em pormenor na mesma publicação, por Jorge (2015). Segundo a autora, os municípios têm pouca

¹⁶⁴ Em Porto Alegre, somente como um exemplo, o valor disponível para novos investimentos chegou a atingir em torno de 20% do total do orçamento municipal. Numa metrópole de nível nacional, capital de um estado brasileiro, trata-se de uma fatia consideravelmente relevante (SOUZA, 2006).

autonomia tributária, o que os faz muito dependentes da instância superior para obtenção de recursos e investimentos. Ao tratar dos números percebeu que, do ponto de vista financeiro, somente 18,5% dos concelhos de Portugal são independentes¹⁶⁵, resultando também de um crivo demográfico: dentre os municípios acima de 100 mil habitantes esse índice salta para 79%, caindo para 5% nos com população inferior a 10 mil pessoas, visto que as cidades pequenas costumam atingir somente 24% de renda própria dentre o total. Isso fundamenta, em partes, as críticas de Tavares (2015) em relação aos pequenos municípios em Portugal, ao passo que a falta de autonomia e controle das contas gera menor transparência, relações clientelistas e diminui a qualidade da democracia local nestes espaços.

Consequentemente, algumas comparações merecem ser feitas ao se discutir essa temática, mostrando tais discrepâncias. Enquanto Lisboa, que tem o melhor rendimento municipal do país, depende do governo central somente para 5,8% de toda a sua arrecadação, o concelho de Vila do Corvo, nos Açores, recebe 96,5% de suas receitas da instância nacional. Novamente, as dimensões reduzidas de Portugal não fazem com que não ocorram desigualdades regionais, que se fazem presentes também nesta questão. Demonstrando maior autonomia estão os municípios da Área Metropolitana de Lisboa, que dependem do governo central em 18,2% do valor (a melhor condição financeira desta região já havia sido ressaltada em seção anterior) e o Algarve, que tem as outras quatro cidades do top 5 em maior receita local (Lagoa, Albufeira, Lagos e Loulé, respectivamente), em decorrência da arrecadação urbana em torno das residências de veraneio e mercado turístico, recebendo 21,8% do governo central, especialmente para concelhos que se encontram na faixa rural da região. No outro lado da balança estão a Região Autónoma dos Açores, com 62,6% das transferências advindas da capital nacional e três municípios no top 5 dentre os piores casos (Vila do Corvo, Santa Cruz das Flores e Lajes das Flores) e por fim o Alentejo, majoritariamente rural, dependente em média de 59,7% da receita (PORDATA, 2018).

Num contexto mais amplo, Jorge (2015) reforçou que a receita local portuguesa é significativamente menor do que a média dos 27 países da União Europeia, sendo de 15,4% contra 29,7%. No entanto, as despesas de capital dos

¹⁶⁵ Jorge (2015) argumenta que para um município ser considerado autônomo ele precisa ter 50% ou mais de receita oriunda de si próprio.

municípios equivalem a 45,5% do total gasto por Portugal neste tema, o que demonstra empiricamente a importância da atuação do poder local no dia-a-dia da população. Outro aspecto é identificado por Allegretti & Dias (2009) e Alves & Allegretti (2012) que envolve as freguesias, visto que, ao mesmo tempo que são a instância governativa mais próxima da população, com alto grau de reconhecimento com o lugar, são também os com menor autonomia financeira e menos recursos disponíveis (dependem de repasses das câmaras), o que certamente impacta a capacidade e a qualidade de realização de um processo de OP, por exemplo.

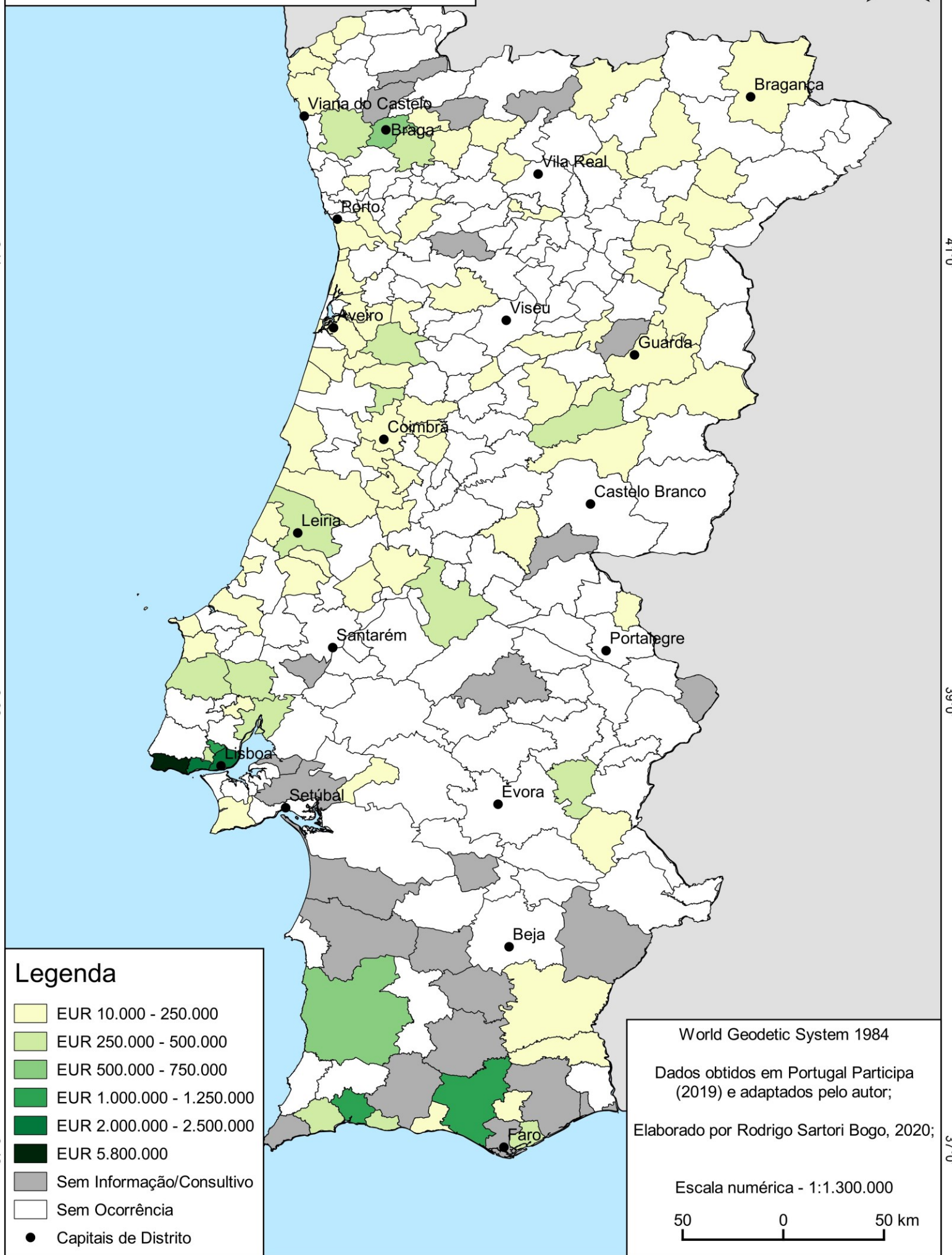
Um exercício simples para identificar como a questão institucional se aplica em Portugal seria possível ao observar, por exemplo, os documentos provisionais e de prestação de contas das câmaras municipais, disponíveis nos *sites* oficiais das autarquias, incluindo majoritariamente o orçamento geral, as grandes opções dos planos (GOP) e os planos plurianuais de investimentos, publicações estas exploradas de formas a coletar dados financeiros como anteriormente abordado na seção de metodologia. Isso nos leva a observar, de que o desenho institucional majoritário em Portugal, baseado especialmente em Lisboa, está fundamentado em um valor fixo máximo delimitado para o OP no início do ciclo, a ser retirado do montante total de investimentos da câmara municipal naquele ano. As obras a serem realizadas são escolhidas conforme as metodologias de cada caso, mas tendem a não ultrapassar o valor pré-estabelecido pelos técnicos locais.

Cascais novamente coloca-se como uma forma de exceção: seu processo estipula um valor mínimo, não máximo, concedendo financiamento aos projetos considerados relevantes a partir da quantidade de votos totais realizados pela população, ultrapassando consideravelmente o valor pré-estabelecido nas últimas edições. O mais recente investimento previsto por via deste OP, após o final do ciclo de 2019, é de aproximadamente 10 milhões de euros, o que evidencia a grande distância desta experiência em comparação com o resto do país, mostrando forte correlação entre desenho institucional bem elaborado com vontade política de execução, gerando resultados relevantes neste município específico (CMC, 2020).

A partir do processo de coleta se obtiveram os mais relevantes índices para identificar o impacto territorial em larga escala no país realizada pelos OPs, permitindo a análise objetiva de se tal canal participativo está atingindo o potencial ou realizando as mudanças defendidas por gestores públicos entusiastas. Estes

dados são valor total deliberado na última edição de OP, o montante disponível por cidadão e a percentagem relativa ao total de investimentos daquele ano. Assim como nas seções anteriores, a informação é apresentada espacialmente por via de mapas, disponibilizados na seguinte ordem no decorrer desta seção: Valor total municipal para continente (Mapa 27) e Regiões Autónomas (Mapa 28); valor deliberado *per capita* nos municípios da porção continental (Mapa 29) e dos arquipélagos (30); e a percentagem dos investimentos por município em continente (Mapa 31) e ilhas (Mapa 32).

Valor total disponível para os OPs municipais em Portugal continental na última edição - 2019

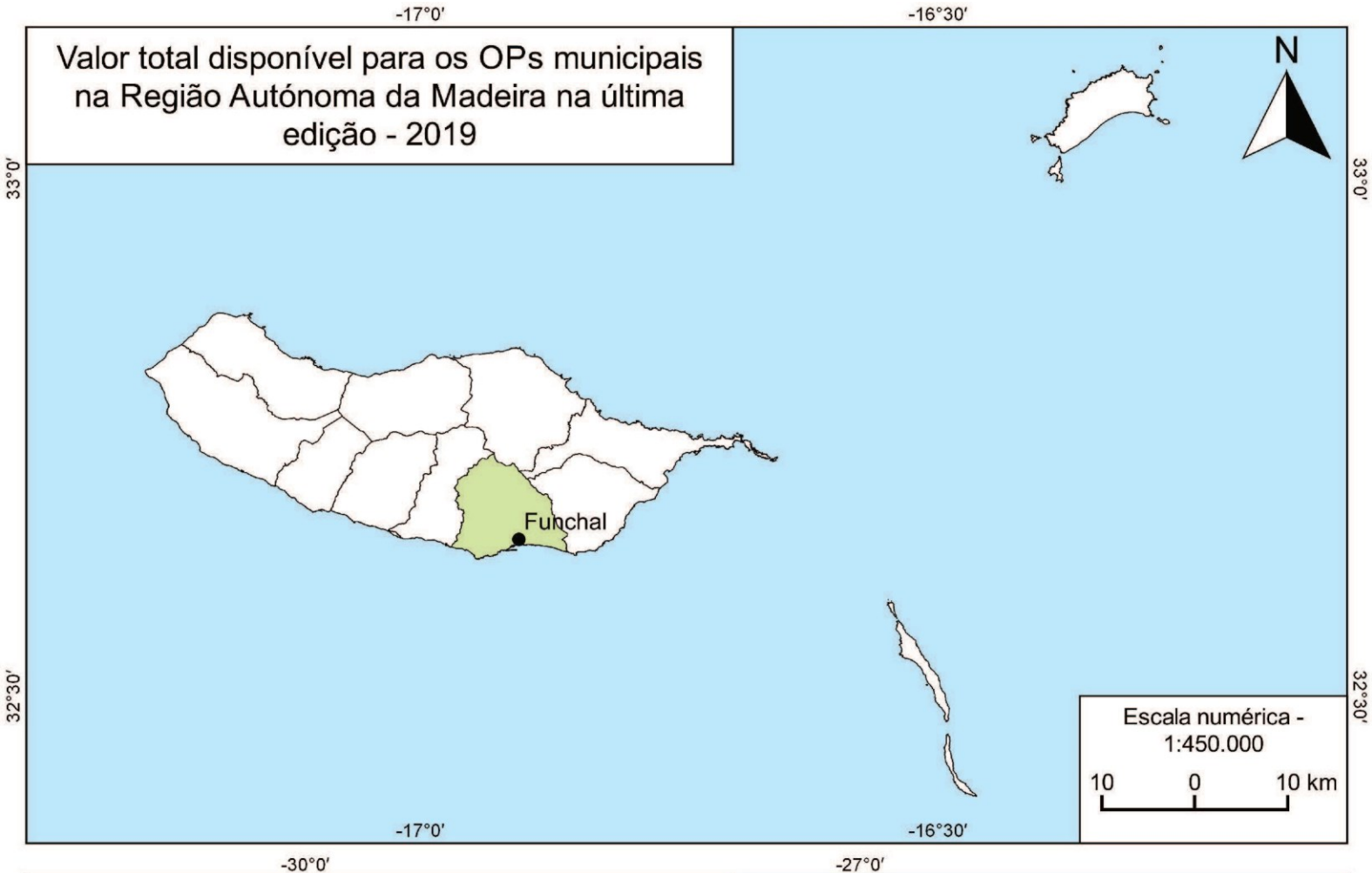


Legenda

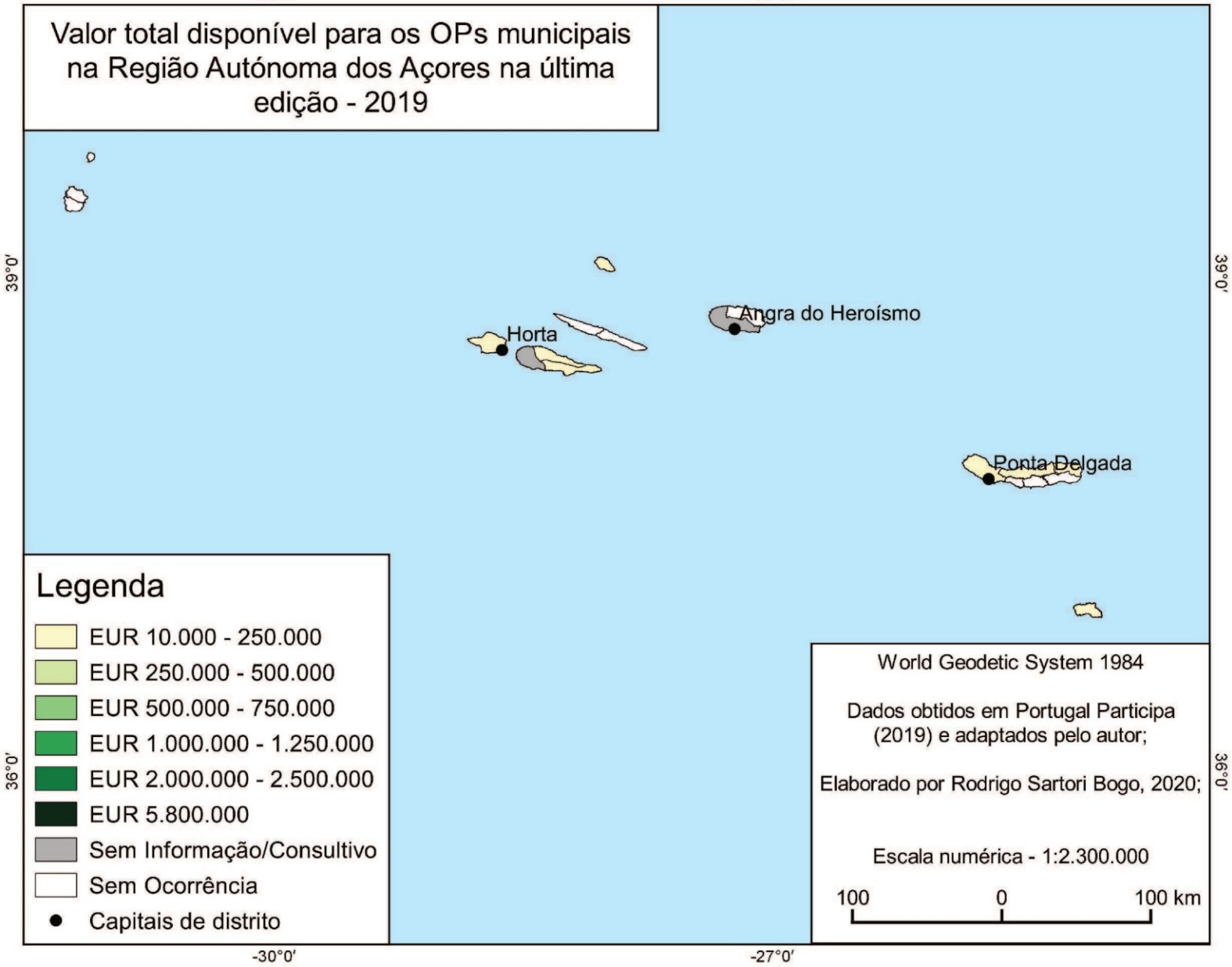
- EUR 10.000 - 250.000
- EUR 250.000 - 500.000
- EUR 500.000 - 750.000
- EUR 1.000.000 - 1.250.000
- EUR 2.000.000 - 2.500.000
- EUR 5.800.000
- Sem Informação/Consultivo
- Sem Ocorrência
- Capitais de Distrito

World Geodetic System 1984
Dados obtidos em Portugal Participa (2019) e adaptados pelo autor;
Elaborado por Rodrigo Sartori Bogo, 2020;
Escala numérica - 1:1.300.000
50 0 50 km

Valor total disponível para os OPs municipais
na Região Autónoma da Madeira na última
edição - 2019



Valor total disponível para os OPs municipais
na Região Autónoma dos Açores na última
edição - 2019



A análise dos mapas acima deve ser feita em duas frentes, de forma a enriquecer o entendimento do que significam estas informações. Primeiramente uma abordagem mais “endógena”, focando na distribuição espacial dos dados e sua relação com o apresentado aqui nesta leitura do caso português. A segunda parte abrirá o escopo e discutirá o que significam qualitativamente tais números, buscando referenciais na literatura e em comparações com outros casos mundo afora.

O que se pode identificar a princípio nos mapas que abordam valores totais (27 e 28) é que, neste aspecto, há um claro componente espacial, evidenciando alguns *hubs* de municípios em que o investimento absoluto no OP é mais elevado. Ao tratar especificamente das classes mais altas, que encobre valores entre € 300.000 e € 2.500.000 (excluindo o *outlier*), é perceptível que a maioria destes casos se encontra no entorno de Lisboa, compondo a sua Área Metropolitana, e também nas proximidades de Faro, extremo sul, parte da região do Algarve. Alguns casos podem ser vistos especialmente acompanhando a costa, englobando distritos de Aveiro, Coimbra e Braga.

As duas regiões supracitadas acabam por confirmar a fala de autores como Wampler (2007a, 2007b) e Cabannes (2015) acerca da influência que a saúde financeira dos municípios e a consequente autonomia destas autarquias pode ter em relação a capacidade de investimento em um canal participativo. Conforme os dados fornecidos pela PORDATA (2018), são justamente a Área Metropolitana de Lisboa e o Algarve que apresentam as maiores capacidades de rendimento próprio, como discutido anteriormente, sendo evidencia empírica da importância da independência financeira do governo local para este tema. Ao aprofundarmos o olhar individualmente em direção aos municípios com maiores OPs em valor absoluto, a partir da Tabela 2, vemos a correlação positiva com a não dependência de transferências do governo central.

Tabela 2 - Relação entre maiores OPs e saúde financeira (2019)

Município	Valor do OP (Posição)	% de receita local (Posição)
Cascais	€ 5.800.000 (1º)	84,8% (6º)
Lisboa	€ 2.500.000 (2º)	94,2% (1º)
Oeiras	€ 2.000.000 (3º)	78,5% (15º)
Loulé	€ 1.200.000 (4º)	85,5% (5º)

Portimão ¹⁶⁶	€ 1.000.000 (5º)	84% (9º)
Odivelas	€ 1.000.000 (5º)	68,8% (38º)

Fonte: PORDATA (2018), adaptado pelo autor.

Excluindo o caso de Odivelas, que ainda assim é considerado um município autônomo pelo crivo proposto por Jorge (2015), é perceptível como as câmaras municipais com maiores OPs estão inseridas num contexto em que há maior capacidade administrativa e fiscal para financiar tal processo. Nesse sentido, o destaque é novamente Cascais, que em sua última edição chegou a investir aproximadamente € 5.800.000 (não considerando o ciclo de 2019, com valores somente estimados), mais que o dobro que o segundo colocado, Lisboa, tendo menos de metade da sua população, se mantendo dentre as experiências mais relevantes dentre todos os parâmetros aqui discutidos.

Porém, na outra ponta estão os municípios que praticam valores mais baixos e que também apresentam um lastro espacial, ainda que de forma diferente da vista acima. As faixas que incluem cidades que liberam para debate cidadão somente entre € 10.000 e € 100.000 estão presentes por todo o país, mas têm maior predominância no nordeste, norte e também nos distritos de Aveiro e Coimbra. Como falado em seções interiores, recorda-se que é justamente nessas áreas que a “quarta onda” de expansão dos OPs portugueses se estabeleceu com maior força. Em contrapartida, concelhos com maiores valores absolutos em seus processos estão majoritariamente vinculados à segunda e terceira ondas, o que denota, no mínimo, maior ousadia ou robustez na abertura de tais canais.

Há, portanto, um novo elemento na análise em relação à difusão dos últimos anos: a maior parte das experiências que adentrou as áreas de enraizamento dos partidos conservadores se mostram instáveis, voláteis, deslocam poucos recursos financeiros e dão evidências de serem formadas por agentes políticos da categoria dos adotantes formais (WAMPLER, 2008) ou até dos oportunistas (SOUZA, 2000b). A discussão, no entanto, não está finalizada. Esses valores absolutos são suficientes para incentivar a vida cívica profundamente e, em larga escala, causar alterações na lógica urbana em Portugal? A princípio, nos parece que não.

¹⁶⁶ Neste município o OP teve somente uma edição, em 2012, sendo suspenso logo em seguida.

Diversos pesquisadores trataram de identificar em seus estudos de caso acerca de OPs, especialmente municipais, qual o montante de investimentos que é articulado por essa ferramenta, visto a importância deste elemento já ressaltada anteriormente. Neste contexto, uma ressalva deve ser feita, a de que colocar lado a lado diretamente os valores aplicados seria uma comparação válida, mas superficial. Observar o número de edições, o poder de compra das moedas, suas devidas cotações e demais fatores que envolvem o debate acerca de investimentos públicos em realidades sócio-espaciais diferenciadas, como as autarquias de Portugal e as experiências locais de outros países fornece o aprofundamento necessário.

Alguns importantes exemplos podem ser tirados das cidades brasileiras, visto o grau de inovação e o grande número de edições de algumas experiências, influenciando o montante total trabalhado pelos OPs até o momento. Tratando especificamente dos valores absolutos, Belo Horizonte investiu entre 1994 e 2016 cerca de R\$ 2,4 bilhões dentre suas 4 modalidades de OP (Regional, Digital, Habitação e Crianças & Adolescentes) (PMBH, 2018), o equivalente a € 365,9 milhões na cotação atual, distribuídas dentre 22 edições, numa média de € 16,63 milhões por edição realizada¹⁶⁷. Porto Alegre, por sua vez, já havia atingido o valor de US\$ 400 milhões de dólares em investimento desde o seu início em 1989 até 2007 (Wampler, 2007a), sendo um dos principais casos em valores absolutos a nível mundial mesmo com a desvalorização da moeda brasileira perante a de vários países centrais, como o dólar e o euro (CABANNES, 2015).

Outro caso discutido por este autor e que apresenta intenso vínculo à ideia de inversão de prioridades é o de Guarulhos, iniciado em 1998, que só em 2014 investiu R\$ 180 milhões (mais de 55 milhões de euros, pela cotação da época). Além destas cidades, que se tratam de experiências de longa duração e alto impacto territorial, a efêmera tentativa da cidade de São Paulo é significativa por seus números, como apresentado anteriormente: só em 2003 tal canal movimentou em torno de R\$ 1 bilhão, equivalente a aproximadamente € 274 milhões (na cotação da época). Como aqui já discutido, a capital paulista tem população similar à da totalidade de Portugal, que disponibilizou somente € 5 milhões de seu orçamento

¹⁶⁷ Considerando que no período de 22 anos citado a moeda brasileira se desvalorizou em quase 550%, é possível interpretar que o impacto é significativamente superior ao visualizado a partir da conversão monetária se utilizando a cotação atual.

para deliberação por via do OPP em 2019, o que demonstra a diferença na mobilização de recursos via OP entre esses dois países.

Grandes volumes financeiros não são, no entanto, exclusividade do país fundador da prática, com casos sendo registrados por pesquisadores em todo o globo. Os já citados OPs australianos são recentes, mas apresentam alto grau de “ousadia”, ao observarmos casos como o de Bayswater, que disponibiliza 84 milhões de dólares australianos (mais de € 48 milhões, em cotação atual) por ano para deliberação e o de Melbourne, segunda cidade mais populosa da Austrália, que se utiliza do OP para discutir com a população os investimentos em infraestrutura, da ordem de AUD\$ 400 milhões anuais, o equivalente a € 228 milhões (HARTZ-KARP & PETROVA, 2019), sendo este valor mais de 10 vezes superior ao total somado disponibilizado para deliberação de todos os OPs municipais gerais de Portugal no ano de 2019.

Já no cenário europeu, Sevilha é indicada por Matos & Neves (2008) e Cabannes & Lipietz (2017) como um importante caso por suas inovações na introdução de grupos minoritários e especialmente pelo valor investido, em torno de US\$ 100 milhões somente entre 2005 e 2009. Em trabalho anterior, Cabannes & Lipietz (2015) também indicaram o potencial de alteração urbana desta cidade espanhola, que investe em torno de 15 a 25 milhões de euros nesta ferramenta, superando em algumas vezes os principais OPs municipais portugueses (Tabela 2), com somente Cascais se aproximando. Outros importantes casos europeus são os de Paris e Madri, por sua dimensão e valores *per capita* relevantes, e o de Bolonha, na Itália, que se utilizou de um fundo misto para em 2017 injetar € 41 milhões para ser discutido pelos cidadãos (ALLEGRETTI & COPELLO, 2018).

Valor superior é aplicado em Chengdu¹⁶⁸, na China, considerado por Cabannes & Lipietz (2015) como potencialmente o maior processo de “escala local” ocorrendo no mundo atualmente, visto as dimensões da cidade e também sua expansão para vilas nas proximidades. Os dados apontam para investimentos entre 60 e 110 milhões de dólares anuais, mesmo com o baixo valor da moeda chinesa.

¹⁶⁸ Este caso é, assim como a maior parte dos OPs chineses, uma forma de híbrido. Pelo caráter autoritário do país e a falta de autonomia do poder local em diversos quesitos, mesmo as experiências que se utilizam de voto direto têm baixa *accountability*. Esta cidade tem um formato mais similar com os criticados modelos consultivos (LI & XIANG, 2019).

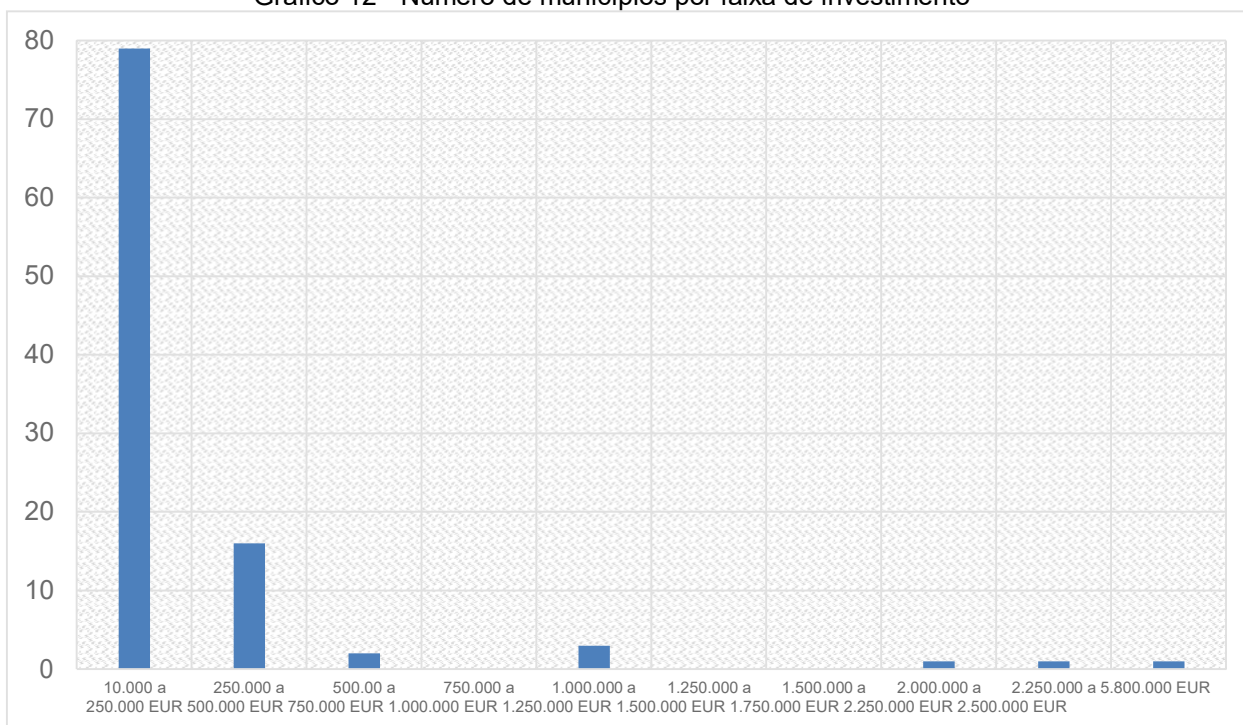
Os estudos comparativos de Cabannes (2015) e Cabannes & Lipietz (2015, 2017) são fontes de dados para observarmos qual a posição das cidades portuguesas em comparação com o nível de impacto por via do orçamento em outros países. Dentre os casos pioneiros fora do Brasil na América do Sul¹⁶⁹, destaques podem ser vistos em Ilo, no Peru, que se utiliza de *royalties* da mineração para financiar o OP; Rosario, na Argentina, que debate US\$ 9 milhões anualmente com seus cidadãos, valor elevado mesmo com a forte desvalorização do peso perante o dólar; e Quito, capital do Equador, este descrito por Calero (2019), em que os conselhos territorializados na região metropolitana chegam a deliberar US\$ 25 milhões anualmente, num processo em voga desde 2006. No continente africano, a experiência de Dondo demonstra a importância do grande volume de investimentos como necessário para a transformação local, visto que mesmo estando presente num dos países mais pobres do mundo (Moçambique), em torno de US\$ 900 mil foram canalizados anualmente entre 2007 e 2009 (CABANNES & LIPIETZ, 2015), número que ultrapassa o valor deliberado de 91,5% dos OPs gerais lusitanos.

Este cenário nos faz retornar aos orçamentos participativos de nível municipal em Portugal. Sabendo quais os valores aplicados em algumas experiências de sucesso após a expansão mundial da prática, é possível observar os números sobre o OP no poder local de tal país além da espacialização apresentada anteriormente. O Gráfico 12 mostra a quantidade de municípios em cada uma das fatias de investimento identificadas na coleta atualizados para a última edição, somando todas as experiências deliberativas já realizadas (ocorrendo ou suspensas), ou seja, excluindo as consultivas¹⁷⁰.

¹⁶⁹ Uma pesquisa mais aprofundada na América Latina foi a realizada por Montecinos (2014), ao estudar comparativamente OPs municipais em Chile, Uruguai, Argentina, República Dominicana e Peru. Uma das dimensões da investigação foi os valores percentuais de investimento, com o autor destacando positivamente as experiências dos dois últimos países citados.

¹⁷⁰ A falta de *accountability* do modelo consultivo nos impede de saber, exatamente, quais as decisões tomadas pelos gestores públicos a partir dos comentários da população e, consequentemente, o valor investido a partir do OP.

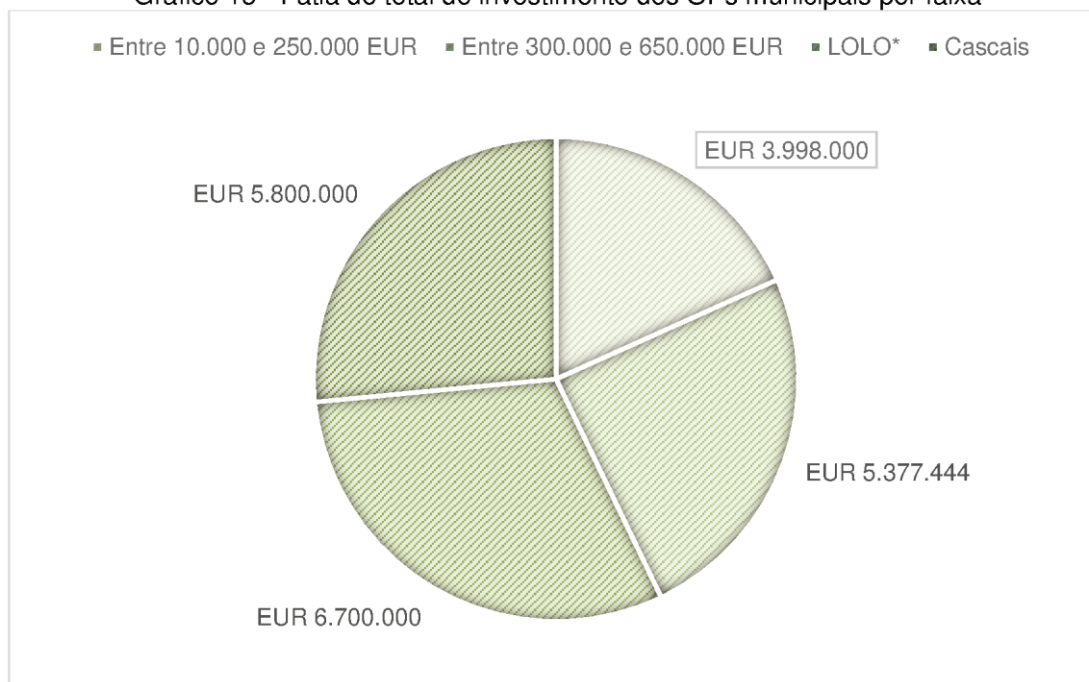
Gráfico 12 - Número de municípios por faixa de investimento



Fonte: Elaborado pelo autor;

A informação gráfica acima evidencia como a maior parte das experiências são reduzidas em termos de montantes absolutos deliberados, o que indica, em conjunto com as discussões realizadas anteriormente, que os investimentos anuais são pouco relevantes em sua capacidade de alteração do espaço urbano (ainda que, obviamente, isto varie conforme a dimensão dos municípios e outras características locais). Como visto empiricamente, experiências de OP necessitam de valores significativos canalizados a partir dessa ferramenta para que tenham resultados efetivos e conseqüentemente intensifiquem a democracia local. Não só são poucos os municípios que, a partir destes números primordiais, apresentam potencial efetivo de alterar dinâmicas urbanas por via de seus OPs, como os mesmos acabam por concentrar parte importante do total praticado no país. Isso pode ser visto a partir do Gráfico 13, em que as principais experiências são postas em comparação com somas das faixas que compõem municípios com menor investimento no OP, contabilizando somente os casos ocorrendo em 2019.

Gráfico 13 - Fatia do total do investimento dos OPs municipais por faixa



*Soma de Lisboa, Oeiras, Loulé e Odivelas;

Fonte: Elaborado pelo autor

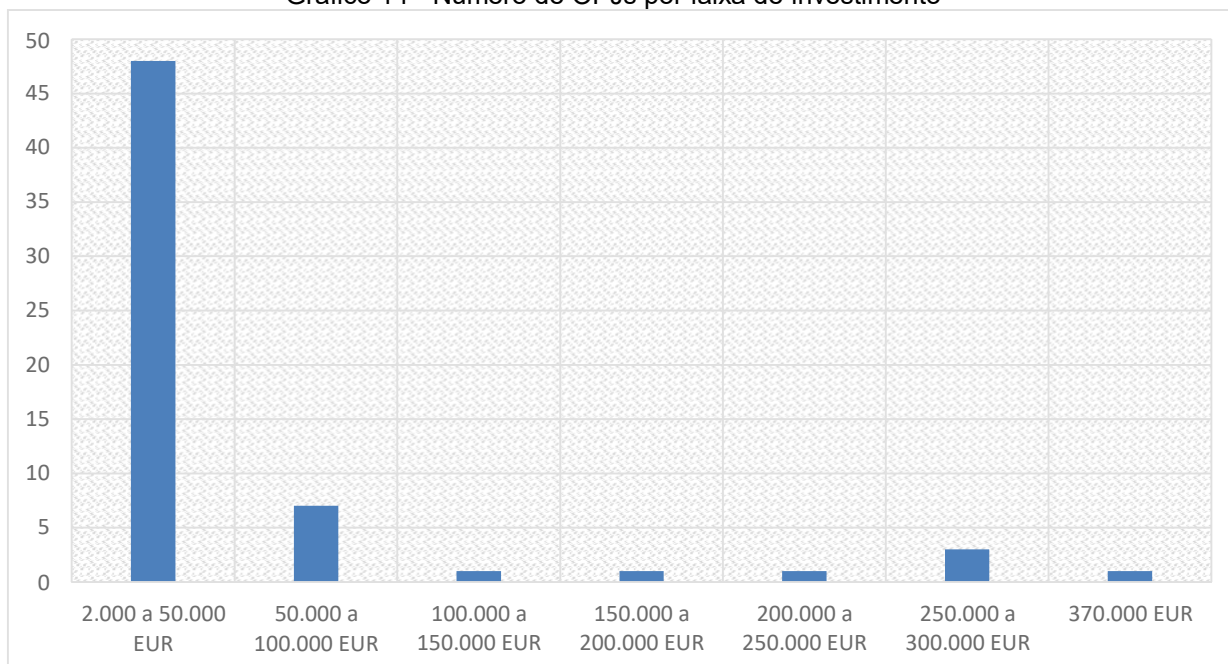
Com os valores visualmente delimitados se torna simples perceber a sua mensagem principal: de que a soma entre os valores deliberados pelos OPs de Cascais, Lisboa, Oeiras, Loulé (o único fora da Grande Lisboa) e Odivelas é superior a todos os outros 51 municípios somados¹⁷¹. Isso poderia evidenciar o potencial de impacto dessas experiências, o que a princípio é mais próximo da realidade para o caso de Cascais, mas deve ser visto sob outra ótica, a de que a maior parte dos processos ocorrendo em Portugal discutem quantias diminutas de capital público, restringindo as suas possibilidades de agirem como ferramenta de gestão urbana com efetivo impacto sobre as relações de poder pré-estabelecidas na cidade.

Ainda tratando dos valores absolutos, o cenário não é diferente para os OPJs, sendo na verdade ainda menos relevante. No período da coleta realizada nesta pesquisa, o valor total discutido entre a população jovem a partir de seus OPs em nível municipal se encontra em € 2.464.500, menos que o processo geral da capital Lisboa, que sequer é o maior do país. Ao somar todos os modelos desse tipo, em formato deliberativo, já realizados e atualizados até sua última edição, o valor

¹⁷¹ No outro extremo, temos os municípios de Mondim de Basto (€ 10.000); São Roque do Pico, Cabeceiras de Basto e Nazaré (€ 15.000 cada); e Vila Nova de Poiares (€ 25.000) como as experiências com menores montantes absolutos atribuídos ao OP.

atinge € 3.311.500, bem menor que o valor viabilizado pela câmara de Cascais em 2019. Os valores deliberados, distribuídos em faixas, de todos os OPJs ocorridos entre 2006 e 2019 podem ser visualizados no Gráfico 14.

Gráfico 14 - Número de OPJs por faixa de investimento



Fonte: Elaborado pelo autor

O dado acima mostra a discrepância que existe entre os formatos geral/sênior e jovem no que diz respeito ao valor absoluto de investimento, com 77% dos processos criados até hoje disponibilizando menos que € 50.000 à população jovem ou escolar para tomada de decisão sobre a cidade. Ainda que os dados coletados incluam também as freguesias, com menor poder financeiro, estas correspondem à menor parte do total de casos deliberativos já realizados no país, sendo somente 7¹⁷² dos 62 processos listados. Nesta faixa, o caso que mais chama atenção é o do município de Vila Real, capital de distrito, que abriu dois canais de participação neste tipo (um escolar, outro jovem) e disponibiliza somente € 7.500 para os dois somados. São João da Madeira é outro caso de dois processos com baixo valor, ainda que um pouco acima: fornece € 30.000, divididos igualmente entre OPJ e OPE.

¹⁷² Todas as juntas de freguesia se encontram na menor faixa de investimento, atingindo sequer 1/3 do limite de € 50.000. Dentre elas, o maior processo foi o de São Teótonio (Odemira) com € 15.000. O menor é o de Penha de França, em Lisboa, disponibilizando somente € 3.000.

No outro extremo dos dados está, como norma até o momento, a municipalidade de Cascais. Além de ser responsável pela experiência isolada na maior faixa, representada pelo único orçamento participativo de caráter universitário no cenário português, está também presente na segunda colocação, com o maior OP escolar municipal do país¹⁷³, atingindo € 300.000. Outro destaque positivo, dado o contexto, é o caso de Coimbra, único processo especificamente jovem que ultrapassa os € 150.000, tendo dedicado € 250.000 do orçamento em sua última edição. Este caso é relevante por ser recente (vinculado à quarta onda) e ter o mesmo valor dedicado que seu processo paralelo, o de tipo sênior, também ocorrendo na cidade.

O contexto atual é o de que a totalidade dos OPJs ocorrendo em Portugal somam € 2.459.500, valor inferior ao que somente Lisboa investe em seu processo geral e aproximadamente 11,25% do que os municípios portugueses investem em seus orçamentos participativos sêniores. Tal norma não é exclusiva dos segundo e terceiro nível da administração do país, estando presente também na esfera do governo central, visto que o mesmo disponibilizou, para o OPJP, a quantia de € 500.000 a ser deliberada nacionalmente entre cidadãos das idades de 14 a 30 anos. Este valor é inferior ao disponibilizado só pela prefeitura de Cascais para sua população em idade escolar e universitária, vinculada a uma instituição específica, que juntos atingem € 670.000. A ferramenta de cunho nacional investe somente € 0,31 por cidadão contemplado¹⁷⁴, valor que pode ser considerado irrisório.

Tais constatações evidenciam uma contradição em relação ao crescimento e disseminação dos orçamentos participativos de cunho jovem/escolar em Portugal, relacionada aos seus defensores e também agentes que os implantam. Do ponto de vista de seu potencial, tais canais (que não surgiram e não são exclusivos do país lusitano, mas foram ressignificados como uma bandeira nacional) em conjunto com o OPE são vistos como “escolas de democracia” de elevada carga educativa, com possibilidade de maior integração de faixas da população que apresentam evidências estatísticas de estarem mais afastados da vida política e com menor

¹⁷³ Vizeu, detentora do segundo posto entre os modelos escolares (e terceiro no geral), investe € 250.000 em seu processo. É, em comparação com Cascais, um processo mais robusto: equivale a 1,87% do investimento municipal, contra 0,30% da outra cidade (somados os canais universitário e escolar).

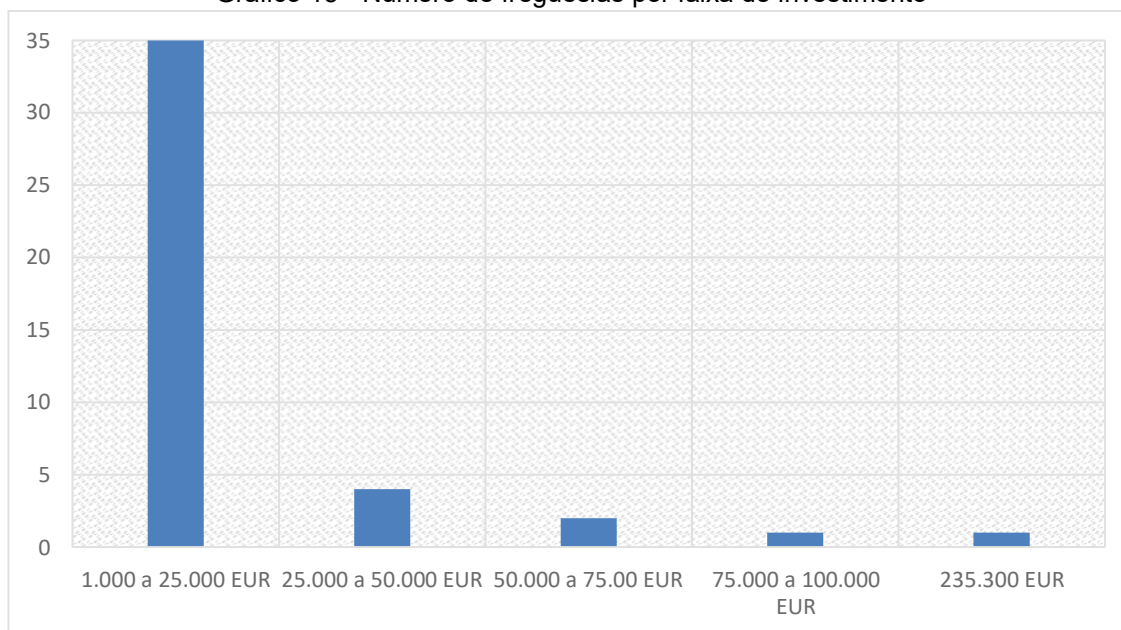
¹⁷⁴ Estes dados foram retirados a partir do Population Pyramid (2019). As classes etárias disponibilizadas pela plataforma acabam por excluir do cálculo aqui realizado as idades de 14 e 30 anos, o que significa que o valor acima descrito é ainda menor.

confiança em seus representantes, permitindo renovação e densificação da democracia local, possibilitando o surgimento de novas lideranças e outros aspectos importantes para a vida cívica e na conexão entre sociedade civil e Estado (DIAS, 2011; MUÑOZ, 2013; JÚLIO, MARTINS & DIAS, 2019).

Porém, tais possibilidades não são vistas na prática, pelo menos no estudo de caso amplo aqui discutido. Tais ambições e ideias vinculadas à potencialidade do OP não são possíveis quando o valor deliberado é tão reduzido, o que demonstra, pelo menos numa análise indireta, desinteresse da administração pública em efetivamente conceder poder decisório a população jovem. Visto que o montante médio distribuído entre os municípios das experiências realizadas até o momento é de € 53.411 (€ 64.724 para os que estão ocorrendo) nos parece pouco provável que os objetivos listados acima sejam atingidos, já que com uma parcela de gasto público tão baixa em relação a suas possibilidades e com um poder de decisão tão diminuto em consequência, a tendência provável na maior parte das experiências é que a população jovem não veja relevância nos processos e pode ter, como resultado, uma diminuição na já baixa confiança com as classes políticas, tanto na escala local quanto nacional. A disseminação destes casos está muito atrelada, como já visto, com a quarta onda de expansão, e tais constatações se alinham com elementos já identificados anteriormente para este período.

A problemática dos baixos valores também está presente entre as freguesias, ainda que tal situação seja mais esperada (e de fácil compreensão) pelos fatores anteriormente discutidos por Allegretti (2014), de que apesar de estarem mais próximos da população e muitas vezes apresentarem maior enraizamento e identificação territorial com os locais do que com o município que fazem parte, as juntas de freguesia tem baixa autonomia financeira e dependem diretamente do nível administrativo “acima”, que por sua vez apresentam dependência do governo central, em muitos casos. Isso, no entanto, não impediu que surgissem desde 2003 diversas tentativas de deliberar os escassos recursos com cidadãos neste nível, um total de 57 experiências até hoje, sendo 20 delas ocorrendo. Dentre todas as 39 de formato deliberativo já realizadas (ocorrendo ou suspensas), o que já foi discutido se mostra presente e apresentado no Gráfico 15: baixos valores disponíveis, com algumas breves exceções.

Gráfico 15 - Número de freguesias por faixa de investimento



Fonte: Elaborado pelo autor

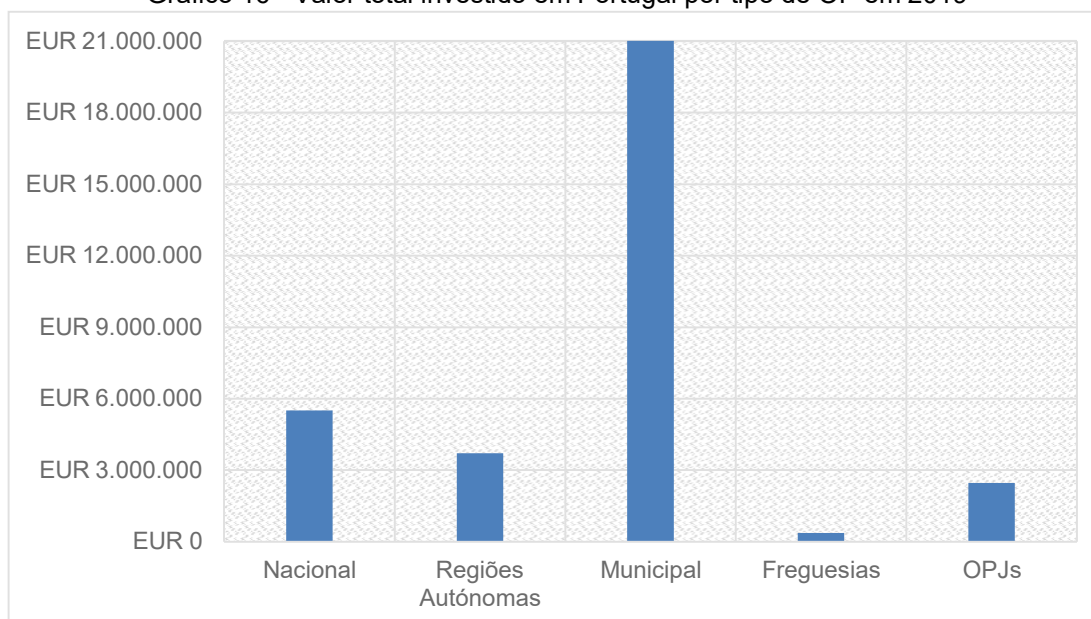
A variação de escala das faixas é apresentada com o intuito de mostrar a diferença no nível de investimento em comparação com os OPJs e principalmente os de nível municipal. Se os valores identificados anteriormente eram baixos, a questão se torna ainda mais intensa neste nível da administração, com mais da metade dos processos guiados por juntas de freguesia não ultrapassando a faixa de € 10.000, sendo 13 destes processos que deliberam menos de € 5.000. Na outra ponta, os maiores investimentos estiveram concentrados majoritariamente na Grande Lisboa, com exceção do caso de Sé e São Pedro, na cidade do Faro.

A principal experiência, a da freguesia de Olivais, na capital, atingiu relativos altos valores por estar fixada como 5% dos investimentos locais, superando muitos processos municipais do país, mas durou somente duas edições (2016 e 2017). Consequentemente, o mais relevante atualmente é o de Massamá e Monte Abraão, localizada em Sintra, investindo € 100.000, que supera ou empata com aproximadamente 45% dos OPs no nível superior do país, o que nos informa duas coisas: a) a relativa ousadia de tal junta de freguesia, fornecendo mais de 10% de seus investimentos para deliberação; b) o baixo grau de inovação e abertura dos municípios que, mesmo com orçamento muito superior à maior parte das freguesias, conseguem ser superados em termos de investimento absoluto.

Tal junta compõe o cenário de um caso curioso, visto que o concelho do qual faz parte nunca realizou uma experiência a partir de sua própria estrutura administrativa, mas 6 de suas 11 freguesias o fizeram, com três delas ainda ocorrendo e compondo um total de € 128.000 sendo deliberados. Já Lisboa chegou a ter 10 freguesias com seus próprios OPs, mas só um (Penha de França) segue ocorrendo, provavelmente pela sobreposição ocorrida pelo processo tocado pela câmara municipal, que apresenta sua própria espacialização dos investimentos, distribuída entre projetos locais nas suas cinco unidades de intervenção territorial e outros de carácter municipal (CML, 2020).

Mesmo com estes casos específicos, o contexto geral é de baixo valor absoluto discutido por via do orçamento participativo, algo presente na maior parte das experiências, inclusive entre os diferentes níveis da administração lusitana. Cabe, portanto, identificar qual o impacto destes investimentos em comparação, de forma a evidenciar objetivamente o papel de cada uma das instâncias, visto o destaque dado por Júlio, Martins & Dias (2019) para o fato que Portugal é o único país sem lei mandatória a apresentar OPs ativos em todos os seus níveis de administração. Os Gráficos 16 e 17, a seguir, mostram respectivamente os valores totais em cada um dos níveis e o quanto correspondem ao total, para experiências ocorrendo em 2019.

Gráfico 16 - Valor total investido em Portugal por tipo de OP em 2019



Fonte: Elaborado pelo autor

Os números são evidências das discussões aqui realizadas e de pesquisas de outros autores. O investimento realizado nos municípios, que já está aquém da base necessária para uma efetiva alteração da gestão e das próprias dinâmicas urbanas (e que também é fortemente concentrada em alguns casos específicos e espacialmente desigual) supera em pouco menos de € 10 milhões o total disponível em todas as outras esferas somadas.

Isso pode ser resultante de alguns fatores, como a própria maturidade alcançada pelos OPs de nível municipal, iniciados a quase 20 anos (mesmo que OPJs e freguesias não estejam muito atrás nesse quesito), diferente dos processos advindos do *scaling-up*, mais recentes; o maior incentivo na disseminação e adoção por parte dos concelhos, algo que acaba por inflar o número de experiências e, por consequência, o valor total aplicado; e a própria facilidade administrativa e logística de instalar este tipo de canal participativo na instância local, numa coalisão positiva entre nível de trabalho (menor se comparado a país e regiões autónomas) e recursos disponíveis (bem superior às freguesias), conclusão tomada por pesquisadores tanto em debates teóricos (SMITH, 2009; HOLZ, 2015), quanto resultados de coletas empíricas a partir da disseminação global e na comparação com os ainda relativamente poucos casos de experimentação em outras escalas da administração pública (FALANGA, 2018c; DIAS, 2018; DIAS, ENRÍQUEZ & JÚLIO, 2019).

Como discutido por Alves & Allegretti (2012) e Allegretti (2014), a falta de capacidade técnica e recursos financeiros das freguesias faz com que o resultado da coleta, que mostra uma fatia ínfima de impacto nesta escala, não seja um fator que demande maior aprofundamento, apesar de se concordar que há sim uma contradição resultante dos problemas na descentralização portuguesa identificada por Teles (2015), em que a instância mais localizada, que muitas vezes representa a identidade de *lugar* do cidadão, não tem capacidade de prover processos administrativos robustos e relevantes.

Os destaques negativos estão, portanto, para os OPJs e OPs da escala nacional, especialmente sua seção jovem. Reforça-se para o primeiro caso o que foi discutido anteriormente: se os orçamentos participativos focados nos jovens têm como claro objetivo intensificar a democracia em tal faixa etária, é contraditório que

os mesmos tenham acesso a tão pouco poder decisório, com valores que podem ser considerados baixos mesmo que a ideia fosse somente serem “escolas de democracia”, o que deveria ser contemplado, pelo menos parcialmente, pelo OPE (que por seu caráter diluído entre as escolas básicas dificulta a análise de seus investimentos). Já dentre os nacionais, não obstante a iniciativa, cabe a crítica aos baixos valores.

Em uma breve comparação, as Regiões Autónomas de Açores e Madeira, que apresentam menor capacidade financeira para investimento que a faixa continental (PORDATA, 2019), têm valores relativamente mais significativos e até próximos sendo debatidos com seus cidadãos, que ao serem somados equivalem a aproximadamente 2/3 de OPP e OPJP juntos. Isso reflete no total deliberado por cada cidadão (numa simples conta entre valor total e população da unidade administrativa contemplada), sendo € 9,33 para cada madeirense e € 4,96 entre os açorianos, valores apresentados anteriormente. Os nacionais, por sua vez, são responsáveis somente por € 0,49 (OPP, se considerarmos toda a população do país) e € 0,31 (OPJP, tratando somente da faixa etária contemplada, como já discutido).

De forma a comparar com o investimento médio dos outros modelos, é possível identificar que o investimento *per capita* para os OPs ocorrendo é de € 0,75 nas freguesias e € 6,42 nos municípios¹⁷⁵, o que nos apresenta três elementos interessantes: a) como o OP regional da Madeira se coloca hoje como o mais ousado em termos de valores investidos, numa comparação ampla, pelo menos na distribuição de co-decisão aos cidadãos; b) o fato de, apesar dos claros limites identificados, a escala local ainda apresentar maior grau de experimentação e abertura para deliberação que os canais nacionais; e c) a discrepante diferença de investimento entre municípios e freguesias, sendo esta mais uma evidência das discussões já realizadas.

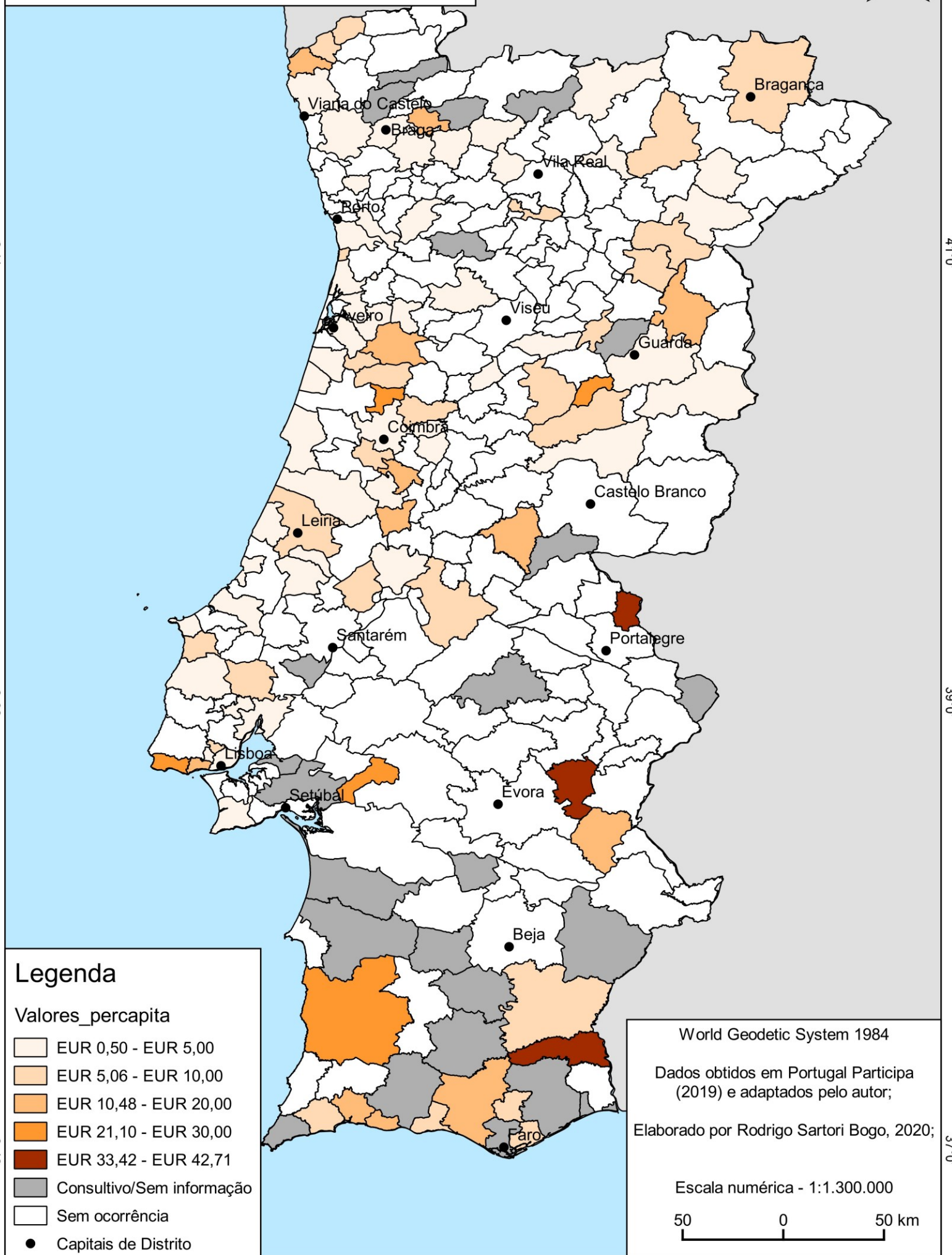
4.2.2 Diluindo os investimentos na população

¹⁷⁵ O cálculo para os OPJs não foi realizado devido a heterogeneidade das faixas etárias abrangidas entre as experiências, o que dificultaria uma análise fidedigna dos valores diluídos entre potenciais votantes.

Isso nos leva a outra das métricas coletadas e considerada por Cabannes (2015) uma das principais para determinar o grau de impacto potencial de alguma experiência de orçamento participativo: o investimento *per capita* supracitado. Tal dado é necessário porque os volumes absolutos, apesar de significativos, não falam por si só, já que podem mascarar alguns aspectos relevantes das discussões aqui feitas. Municípios com grandes populações tendem a arrecadar mais e lidar com volumes maiores de recursos, mas seus gastos, demandas e necessidades também crescem juntos, então não existe uma relação de causa-efeito que seja “mais valor aplicado = mais impacto territorial e maior aprofundamento democrático”. Conseqüentemente, pequenas cidades que lidam com recursos menores podem, em determinadas situações, prover mais poder decisório em forma de investimento distribuído entre seus cidadãos do que grandes metrópoles.

Assim, buscou-se realizar esta análise para as instâncias de nível local em Portugal, especialmente para os de caso geral dentre os municípios. Sua espacialidade pode ser visualizada nos já comentados Mapas 29 (continente) e 30 (regiões autónomas), apresentados a seguir.

Valor per capita disponível para os OPs municipais em Portugal continental na última edição - 2019



Legenda

- Valores_percapita
- EUR 0,50 - EUR 5,00
 - EUR 5,06 - EUR 10,00
 - EUR 10,48 - EUR 20,00
 - EUR 21,10 - EUR 30,00
 - EUR 33,42 - EUR 42,71
 - Consultivo/Sem informação
 - Sem ocorrência
 - Capitais de Distrito

World Geodetic System 1984

Dados obtidos em Portugal Participa (2019) e adaptados pelo autor;

Elaborado por Rodrigo Sartori Bogo, 2020;

Escala numérica - 1:1.300.000

50 0 50 km

-17°0'

-16°30'

Valor per capita disponível para os OPs municipais na Região Autónoma da Madeira na última edição - 2019



33°0'

33°0'



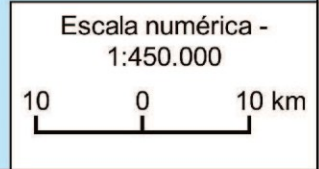
Funchal

32°30'

32°30'

-17°0'

-16°30'



-30°0'

-27°0'

Valor per capita disponível para os OPs municipais na Região Autónoma dos Açores na última edição - 2019

39°0'

39°0'



Horta

Angra do Heroísmo

Ponta Delgada

Legenda

- EUR 0,50 - EUR 5,00
- EUR 5,06 - EUR 10,00
- EUR 10,48 - EUR 20,00
- EUR 21,10 - EUR 30,00
- EUR 33,42 - EUR 42,71
- Consultivo/Sem informação
- Sem Ocorrência
- Capitais de distrito

World Geodetic System 1984

Dados obtidos em Portugal Participa (2019) e adaptados pelo autor;

Elaborado por Rodrigo Sartori Bogo, 2020;

Escala numérica - 1:2.300.000

36°0'

36°0'

-30°0'

-27°0'

O resultado da diluição dos valores pela população nos mostra um mapa um tanto quanto diferente do que tratava dos números absolutos, evidencia do que foi discutido nos parágrafos anteriores e da importância de tal indicador na análise para políticas públicas e, principalmente, do orçamento participativo em si. Antes de tratar das diferenças, alguns fenômenos se mantiveram constantes em relação ao dado apresentado anteriormente. O primeiro está em como estes mapas confirmam a constatação acerca da fragilidade dos processos vinculados à quarta onda de OPs municipais portuguesas, já que a expansão para o norte do país (tanto no litoral quanto interior) identificada no momento anterior está quase que inteiramente contemplada pela classe mais baixa, em que a deliberação é de 50 centavos até 5 euros por habitante, com raras exceções. Estas contemplam o segundo caso em análise de constância, em que são observados municípios nos entornos de Aveiro e Coimbra que já apresentavam maiores valores de investimento e acabam se refletindo no índice acima. A terceira e última continuidade está para a Grande Lisboa: ainda que recebesse maior destaque no Mapa 27, continua a apresentar alguns casos em classes intermediárias.

Mas isso suscita debates importantes. Municípios como Oeiras e Odivelas, considerados relevantes por estarem dentre os cinco principais orçamentos participativos do país (Tabela 2 e Gráfico 13) perdem sua “força” ao se observar quanto este montante representa para cada habitante: € 11,62 e € 6,92, respectivamente. A situação se torna ainda mais delicada ao vermos o dado da capital, que é de € 4,56. Isso significa que o processo que foi, durante período significativo, o maior do país em volumes totais, distribui a seus cidadãos menos de 5 euros de seu orçamento para deliberação, dando evidências que tal ferramenta não gera tanto aprofundamento democrático quanto se esperaria em uma análise superficial.

Ainda na Área Metropolitana de Lisboa, Cascais se mostra novamente como o processo mais robusto e avançado do país, superando consideravelmente seus vizinhos: forneceu em 2018 por via do OP, para cada habitante, € 28,09 à deliberação, valor similar ao de grandes metrópoles europeias com OPs respeitados, como Madrid e Paris (ALLEGRETTI & COPELLO, 2018). No cenário de um canal participativo e observando as dimensões da cidade, tal valor já se mostra mais significativo, ainda que aquém das possibilidades. No entanto, vendo os mapas no

detalhe, percebe-se que mesmo a experiência cascaense não está inclusa no rol de maiores valores disponibilizados por habitante na história dos modelos deliberativos, sendo o 6º colocado desta lista. A Tabela 3 fornece este ranking no pormenor, dando destaque inclusive para a população dos municípios.

Tabela 3 - Municípios com maior valor *per capita* no OP (2019)

Distrito	Município	€ per capita	População	Status
Portalegre	Marvão	42,71	3.512	Suspenso
Évora	Redondo	42,67	7.031	Ocorrendo
Faro	Alcoutim	34,28	2.917	Suspenso
Açores	Nordeste	33,42	4.937	Suspenso
Guarda	Manteigas	29,15	3.430	Ocorrendo
Lisboa	Cascais	28,09	206.479	Ocorrendo

Fonte: Elaborado pelo autor

Analisando conjuntamente a tabela acima e os mapas, alguns comentários podem ser realizados. Primeiramente, é perceptível como os municípios em que há maior valor por habitante são muito pequenos e distantes dos grandes centros, ou próximos à fronteira com a Espanha, ou distante do continente, no caso de Nordeste, algo completamente diferente de quando se discutia valores absolutos. É possível que a maior proximidade entre administração pública e população nestes casos seja um fator determinante para a “ousadia” destas localidades em comparação com as maiores cidades portuguesas, ou simplesmente suas populações são tão diminutas que mesmo valores de investimento praticamente irrisórios já signifiquem um salto no índice. Identificar quais as determinantes e a qualidade destes processos demandaria uma aprofundada pesquisa qualitativa.

Outro fator a ser observado é que somente a maior capacidade de decisão em termos de valores não tem uma relação de causa-efeito com a sustentabilidade destes canais, visto que metade do ranking contempla experiências suspensas (e salta para 60% ao se observar o top 10), com todas elas não durando mais que quatro edições. Isso talvez signifique que entre concelhos tão pequenos o valor deliberado (que pode ser direcionado pela vontade política de seus governantes) seja elemento menor se comparado com outros fatores como qualidade do processo, desenho institucional, capacidade de mobilização da sociedade civil,

saúde financeira do município e capacidade técnica de gerir o processo, utilizando-se das dimensões fornecidas por Lüchmann (2003) e Wampler (2007a).

Fora deste grupo de discussão, parece que este índice reforça o já observado na discussão sobre os valores totais, dentre OPs gerais: os orçamentos participativos portugueses trabalham com investimentos muito reduzidos, o que mina o potencial de impacto territorial desta prática em todo o país. Observando os números, em torno de 50% dos processos forneceu menos que € 5 à deliberação por habitante, fatia que salta para aproximadamente 80% se considerarmos o valor de € 10 como corte. Nos que ultrapassaram esta marca, somente metade segue ocorrendo, trazendo à tona novamente a instabilidade das práticas como um problema latente do caso lusitano.

Os valores baixos *per capita* se agravam ao se observar em detalhe freguesias e OPJs, algo esperado após a análise dos dados absolutos. No primeiro grupo, o único caso que ultrapassou o limite dos € 5 por pessoa foi Olivais, mesma que já havia recebido destaque por seu valor total e, como demonstração de sua discrepância, a segunda posição é de Lourinhã e Atalaia, em Lourinhã, que atingiu € 2,55 em sua última edição e é hoje a primeira colocada, já que a junta detentora do “recorde” histórico se encontra com o canal suspenso desde 2017. Dos 39 processos deliberativos já realizados no terceiro nível da administração pública, 29 forneciam € 1 ou menos para investimento, o que reforça a discussão feita anteriormente.

No caso dos OPJs, a discussão é comprometida devido à dificuldade em analisar, caso a caso, quais as faixas etárias abrangidas e como o grupo social de cada cidade pode ter acesso à co-decisão acerca do gasto do dinheiro público. No entanto, ao se considerar, para análise que os resultados das votações de orçamentos participativos jovens são usufruídos e potencialmente benéficos para toda a população, um breve comentário acerca dos dados *per capita* se faz relevante. Como as bases populacionais são as mesmas, mas os valores absolutos bem reduzidos, tem-se o resultado esperado: 59 dos 62 OPJs deliberativos já realizados discutiam menos que € 5, sendo que 37 destes não atingiam sequer € 1. Dos três únicos que ultrapassaram a linha dos 5 euros, Alvaiázere (€ 6,86) e Condeixa-a-Nova (€ 5,68) já tiveram suas experiências suspensas, enquanto Mértola (€ 5,50) está somente em sua primeira edição. Isso significa que os comentários já

realizados acerca dos evidentes limites e baixa capacidade de intensificação democrática, tanto para freguesias quanto para os processos jovens, se fazem presentes novamente neste indicador de análise.

A partir desta visão geral, pode-se concluir previamente que a experiência de Cascais continua se mantendo sim como a de maior impacto, incluindo ainda mais dois processos de tipo escolar e universitário em seu rol, os maiores do país nestas temáticas. Trata-se do 3º colocado entre os canais ocorrendo no que diz respeito ao investimento por habitante, tendo uma população muito superior aos casos equivalentes¹⁷⁶, justificando parte da atenção que recebe da literatura.

É neste contexto que, ao ampliarmos a comparação dos números, tal município é visto como principal exemplo para ver o potencial de impacto entre diferentes estudos de caso, algo feito por Cabannes (2015). No caminho de reforçar o potencial analítico deste indicador, considera-se que

O valor por habitante para um ano em particular é provavelmente o melhor indicador para cessar a dimensão “orçamentária” do orçamento participativo, permitindo comparações mesmo que o poder de compra de um dólar em uma cidade africana não seja o mesmo do que em cidades chinesas ou europeias.¹⁷⁷

(CABANNES, 2015, p. 268)

Os resultados encontrados pelo autor são importantes para identificar qual o papel dos OPs portugueses neste cenário mundial, ainda que sua coleta esteja restrita a alguns estudos de caso particulares (20, ao total). Naquele momento, identificou que a maior parte das experiências analisadas fazia parte de um mesmo grupo que cobria investimentos *per capita* que englobavam entre 2 e 35 dólares. Cascais, que apesar de na época ter uma parcela menor aplicada no OP, ainda assim continuaria fazendo parte deste grupo, já que seu índice equivale a US\$ 31,41 pela cotação atual. Dentre os processos lusitanos ocorrendo somente Redondo ultrapassaria esta marca, atingindo US\$ 47,71.

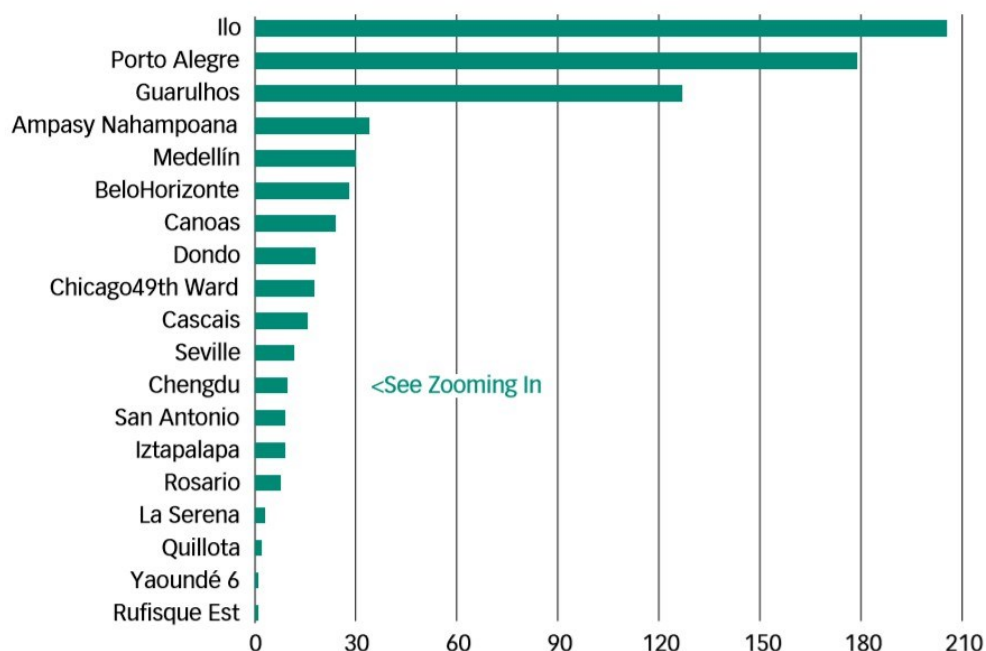
Antes de discutir especificamente este grupo, o que significa a presença de Cascais nele para o resto de Portugal e quais seus equivalentes em outras partes do

¹⁷⁶ Entre os 10 OPs ocorrendo com os maiores índices de euro investido *per capita*, a média é de 53.025 habitantes, em torno de 4 vezes menor que a população cascaense. Além disso, este valor é puxado para cima por Cascais e Oeiras: sem estes, a média seria de 18.956.

¹⁷⁷ Original em inglês. Tradução do autor.

mundo, cabe uma breve discussão sobre o grupo acima, com investimentos por habitante muito superiores. A diferença fica clara ao se observar a Figura 6, que evidencia os dados da coleta realizada pelo pesquisador supracitado.

Figura 6 - Valor investido por habitante em vinte OPs pelo mundo, em US\$



Fonte: CABANNES (2015);

O primeiro grupo, composto pelas cidades de Ilo, Porto Alegre e Guarulhos, impressiona por dois motivos: pelos valores empregados por habitante, que superam em algumas vezes representantes do rol “abaixo”; e por se tratarem de três cidades localizadas em países semiperiféricos (Ilo no Peru, Porto Alegre e Guarulhos no Brasil), que não só apresentam menor capacidade de investimento bruta e instabilidade em suas instâncias governamentais, como estão inseridos num contexto em que a moeda é mais fraca em comparação com o dólar. Por terem menor poder de compra e mesmo assim se destacarem num contexto que usa o dólar norte-americano como referência, há forte evidência de que o poder decisório destas populações na variável dos valores empregados é muito superior a outros casos, podendo ser considerados exceções, algo reforçado pelo próprio Cabannes (2015). Outros fatores importantes são considerados pelo autor ao analisar os três casos que, respectivamente, atingiram aproximadamente 210, 180 e 125 dólares por

pessoa, já que os mesmos também apresentam muitas edições e alto grau de confiança, o que em conjunto proveu “melhoria considerável na provisão de serviços básicos e numa alta qualidade de vida”¹⁷⁸ (p. 268).

É perceptível um salto de qualidade destes processos, pela análise do autor, quando comparado com os casos que deliberam algumas vezes menos por habitante, ainda que os avanços de tais experiências não devam ser descartados, incluindo casos notórios como os de Belo Horizonte, Canoas, Sevilha, Chengdu, Rosario e a própria Cascais. Visto que os exemplos de maior valor em Portugal se tratam majoritariamente de pequenos municípios (que devem ser interpretados criticamente, estudados e ganhar maior enfoque da literatura por seu potencial impacto), o modelo de gestão cascaense deve ser interpretado, como já discutido anteriormente, como a principal referência do caso lusitano. Em comparação com o trabalho acima apresentado, os valores investidos já cresceram, permitindo uma leve “subida” no gráfico. No entanto, se hoje Cascais investe pouco mais de US\$ 30, os casos estudados na Figura 6 que mais se comparam seriam Ampasy Nahampoana, Medellín, Belo Horizonte e Canoas.

Algo que há de comum entre estas quatro cidades é que todas estão inseridas em países semiperiféricos ou periféricos do Sul Global (Madagascar, Colômbia e Brasil, respectivamente). Ainda que Santos (2018) defenda que Portugal também está inserido nesta mesma classificação, por sua relação de subordinação com as potências europeias, o mesmo país ainda pode ser considerado como parte do Norte Global e sua inserção no cenário europeu, com acesso à uma moeda forte como o euro, a diferencia dos países listados anteriormente.

Portanto, o grau de experimentalismo da “terceira onda democrática” dos países do Sul a partir de novas perspectivas de intensidade de democracia (SANTOS & MENDES, 2017) se mostra marcante para o caso específico dos OPs, em que europeus e norte-americanos não atingem o mesmo potencial de transformação e alteração das realidades urbanas como seus pares em países semiperiféricos, especialmente os inseridos no Sul Global. A ressalva a ser feita é que não se trata de uma norma, experiências intensas, robustas em termos de valores investidos e integradas com ideias de gestão urbana eficazes estão presentes em países centrais, assim como diversos casos de pseudoparticipação,

¹⁷⁸ Original em inglês. Tradução do autor.

instabilidade e canais “de fachada” podem ser vistos nas diferentes escalas de nações semiperiféricas e periféricas, conforme os achados de pesquisadores pelo mundo (DIAS, 2013, 2018; DIAS, ENRÍQUEZ & JÚLIO, 2019).

O que se sabe é que, postos casos com dados similares lado a lado, suas realidades são diferentes e suscitam análises diferentes. O poder de compra do dólar em comparação a moedas locais das cidades supracitadas evidencia que as populações estão lidando com maior capacidade de interferência material no espaço e potencial de transformação das relações territoriais do que nos casos do Norte, sendo Portugal marcante neste sentido, como já visto anteriormente.

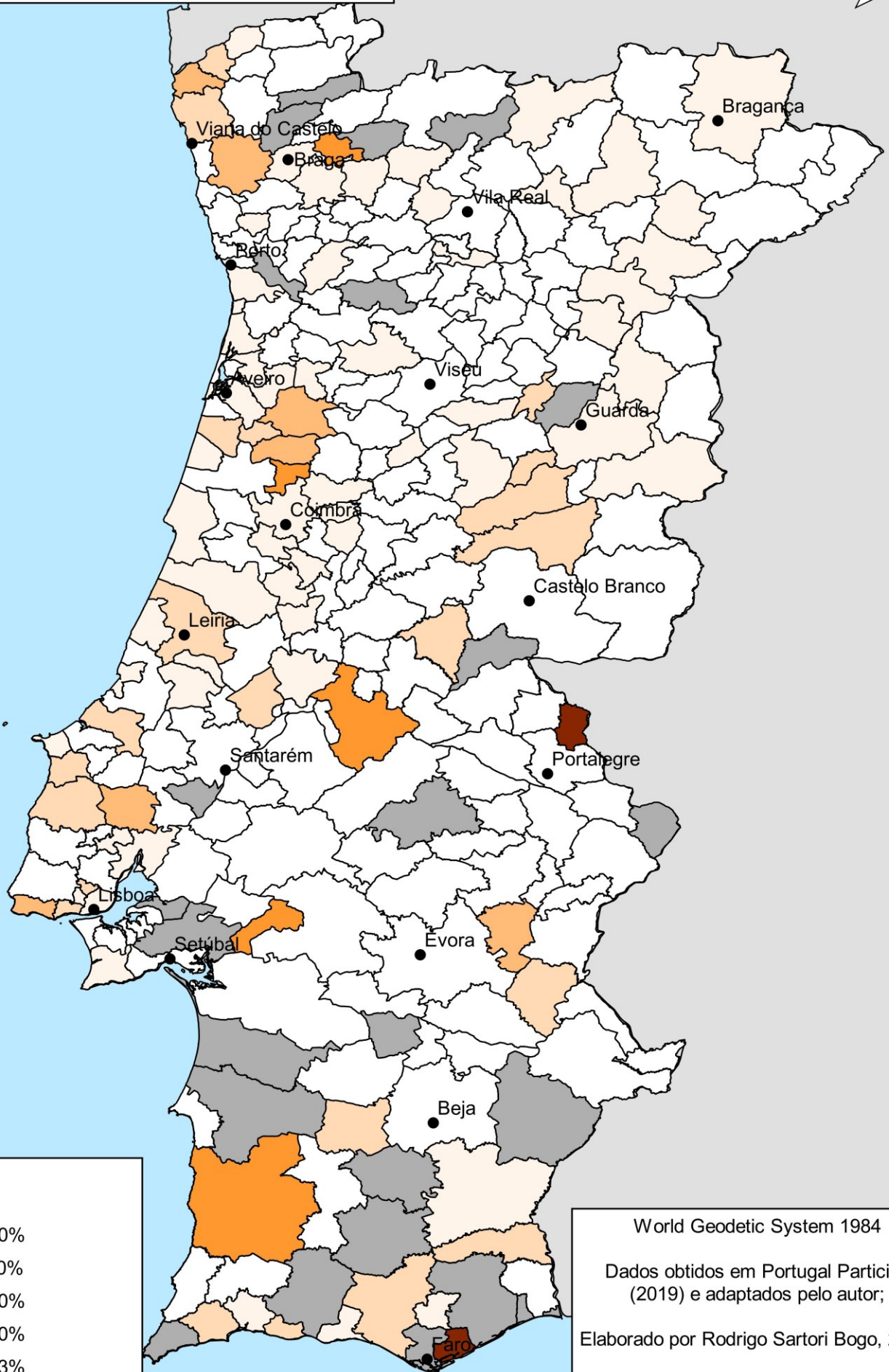
Um exemplo de país em que investimentos robustos vêm ocorrendo por via de desenhos institucionais inovadores é a já citada Austrália, que demonstra claramente as possibilidades de avanços significativas em gestão participativa do espaço urbano quando os recursos são deliberados em quantidade considerável por seus cidadãos. Os já elogiados casos de Melbourne (focado em infraestrutura) e Bayswater (setorizado em serviços), a partir dos dados de Hartz-Karp & Petrova (2019), disponibilizam respectivamente € 45,94 (ainda que o valor *per capita* não seja muito superior a Cascais, trata-se de uma cidade de quase 5 milhões de habitantes) e volumosos € 726,72, ainda que este segundo processo esteja em uma cidade relativamente pequena (em torno de 66 mil habitantes) e funcione por via de um conselho deliberativo, não sendo debatido com a totalidade da população.

4.2.3 O peso relativo dos OPs no investimento das autarquias

Os casos discutidos na subseção acima, assim como outros, mostram que os OPs portugueses poderiam aprender ainda mais em outros fatores com suas inspirações do Sul Global (SANTOS, 2003a), visto o potencial territorializante dos orçamentos participativos, que nos parece relativamente desperdiçado. O pouco investimento por habitante é uma das fortes evidências deste cenário, mas não a única. Poderia se argumentar que isso é resultado da baixa capacidade na disponibilidade de dinheiro público, da pouca saúde financeira das autarquias e do estrangulamento gerado por leis nacionais ou no repasse direcionado entre diferentes níveis da administração. Se não há dinheiro em caixa, não há como investir no OP. Marquetti (2007) e Cabannes (2015), por exemplo, fornecem outro

indicador importante para identificar até que ponto tais possibilidades são verdadeiras, sendo ela a *porcentagem do investimento total do poder local disponibilizado para o processo*, possivelmente a mais relevante dimensão para discutir fatores como vontade política e eficácia dos DIs em relação às experiências municipais lusitanas. Os dados coletados distribuídos em forma espacial são representados nos mapas 31 (continente) e 32 (Regiões Autónomas), focados na totalidade dos modelos deliberativos realizados até 2019, contabilizando ocorrendo e suspensos.

Porcentagem dos investimentos disponível para os OPs municipais em Portugal continental na última edição - 2019



Legenda

- 0,06% - 1,00%
- 1,11% - 2,00%
- 2,17% - 3,00%
- 4,00% - 5,00%
- 6,53% - 9,03%
- Consultivo/Sem Informação
- Sem Ocorrência
- Capitais de Distrito

World Geodetic System 1984

Dados obtidos em Portugal Participa (2019) e adaptados pelo autor;

Elaborado por Rodrigo Sartori Bogo, 2020;

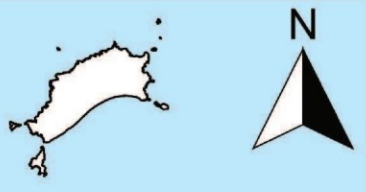
Escala numérica - 1:1.300.000

50 0 50 km

-17°0'

-16°30'

Porcentagem dos investimentos disponível para os OPs municipais na Região Autónoma da Madeira na última edição - 2019



33°0'

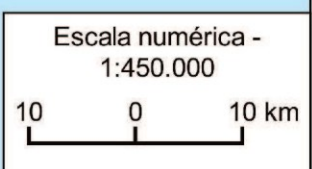
33°0'



Funchal

32°30'

32°30'



Escala numérica - 1:450.000

-17°0'

-16°30'

-30°0'

-27°0'

Porcentagem dos investimentos disponível para os OPs municipais na Região Autónoma dos Açores na última edição - 2019

39°0'

39°0'



Horta

Angra do Heroísmo

Ponta Delgada

Legenda

- 0,06% - 1,00%
- 1,11% - 2,00%
- 2,17% - 3,00%
- 4,00% - 5,00%
- 6,53% - 9,03%
- Sem Informação/Consultivo
- Sem Ocorrência
- Capitais de distrito

World Geodetic System 1984

Dados obtidos em Portugal Participa (2019) e adaptados pelo autor;

Elaborado por Rodrigo Sartori Bogo, 2020;

Escala numérica - 1:2.300.000

-30°0'

-27°0'

36°0'

Estes mapas suscitam a discussão a ser realizada novamente em duas frentes: primeiramente uma endógena, identificando a dinâmica própria portuguesa; e outra exógena, comparando os resultados obtidos com as análises empíricas realizadas por autores sobre casos em outros contextos sócio-espaciais.

O que se percebe, observando os dados espacialmente distribuídos, é que algumas tendências se mantêm em relação ao dado de euro *per capita*, e outras se somam com os valores absolutos. Para os casos em que há maior proporção dos investimentos para o ano atribuídos ao OP (mais que 4%) não há uma ordem regional clara, com tais experiências espalhadas pelo país, majoritariamente ligadas a pequenos municípios. Isso mostra que as autarquias em que há maior fatia do orçamento dedicado ao OP, elemento importante para serem consideradas ferramentas menos ou mais intensas de aprofundamento democrático e impacto territorial, são na verdade exceções à regra do caso português. Identificar quais fatores são explicativos para estas poucas situações em que ocorreram tentativas de OPs relativamente mais amplos demandariam, novamente, um estudo qualitativo de maior profundidade, mas acredita-se que fatores como a pressão da sociedade civil e atuação dos técnicos devem ser subordinadas a um elemento preponderante nas experiências locais portuguesas e que devem ser a norma para tais casos: vontade política.

No entanto, se tais experiências são as com maiores fatias orçamentárias disponíveis para deliberação em termos relativos, comparados com o que a autarquia pode fazer, isso não garante a sustentabilidade destes processos. A já extensamente debatida efemeridade dos OPs portugueses (ALVES & ALLEGRETTI, 2012; ALLEGRETTI & DIAS, 2015) é curiosamente presente entre os casos que deveriam ser os mais “intensos”, visto o peso dado pela literatura para os aspectos da porcentagem debatida do orçamento e sua capacidade de gerar legitimidade para os canais participativos. Entre os dez primeiros colocados neste índice, somente dois seguem ocorrendo, questão pormenorizada na Tabela 4.

Tabela 4 - Municípios com maior fatia dos investimentos dedicado ao OP (2019)

Município	População	Valor do OP (€)	% dos investimentos	Status	Nº de edições
Olhão	45.396	400.000	9,03%	Suspensão	1

Marvão	3.512	150.000	6,53%	Suspenso	4
Abrantes	39.325	350.000	5,00%	Suspenso	4
Póvoa de Lanhoso	21.886	250.000	4,76%	Suspenso	1
Vendas Novas	11.846	250.000	4,27%	Suspenso	2
Odemira	26.066	630.000	4,08%	Ocorrendo	9
Mealhada	20.428	500.000	4,02%	Suspenso	2
Caminha	16.684	195.000	2,93%	Suspenso	3
Cascais	206.479	5.800.000	2,74%	Ocorrendo	9
Barcelos	120.391	500.000	2,73%	Ocorrendo	1

Fonte: Elaborado pelo autor

Tirando os casos de Odemira e Cascais, que fazem parte da lista de experiências mais estáveis do país, todas as outras apresentadas acima entram no grupo de duração menor que um mandato autárquico, evidência da efemeridade característica destas ferramentas em Portugal. Mas o que explica este fenómeno estar presente dentre o rol com maiores percentagens disponíveis para investimento? Há uma resposta simples à esta pergunta: a de que mesmo os primeiros colocados concedem parte muito reduzida de seu orçamento municipal ao OP, não atingindo níveis de intensidade, impacto e legitimidade que poderiam enraizar o processo e mantê-lo ocorrendo mesmo com a ausência de vontade política, em que a população local poderia se apropriar e exigir a manutenção da experiência.

Logo, os orçamentos participativos em território lusitano apresentam várias marcas, mas os dados mostram qual a principal: as autarquias dedicam montantes muito reduzidos de seus recursos disponíveis para deliberação dos cidadãos, impedindo a robustez de quase a totalidade dos processos.

Se no grupo dos maiores casos os valores já são baixos, ao adentrarmos a análise mais geral será fácil perceber que o cenário é ainda mais enxuto. Dos 103 processos deliberativos realizados até a data da coleta e com informações disponíveis, 61 deles disponibilizam 1% ou menos dos investimentos públicos para votação de propostas do OP¹⁷⁹ e outros 28 menos que 2%, compondo já a maior

¹⁷⁹ Os casos mais ínfimos foram os de Mangualde, Nazaré e Cabeceiras de Basto, com menos 0,10% do orçamento de investimentos dedicado ao OP. Os dois últimos seguem ocorrendo e estão em sua quarta edição.

parte das autarquias listadas. O componente demográfico presente no índice de € *per capita* é neste caso também identificado (ainda que as maiores porcentagens não estejam vinculadas a municípios muito pequenos), ao passo que somente duas autarquias com mais de 50 mil habitantes dentre as 29 que adotaram o OP em algum momento se encontra no grupo que debate mais que 2% de seus investimentos, as já mostradas Barcelos e Cascais, esta segunda apresentando os melhores índices em praticamente todas as análises realizadas até aqui.

Se não há ordem espacial nas classes mais altas, ela está presente, ainda que segmentada, entre as faixas de porcentagens intermediárias representadas nos mapas anteriores. A seção mais baixa, que inclui todos os 61 casos deliberativos ocorridos até hoje com investimento monetário inferior a 1%, está presente majoritariamente no norte do país, região que já recebeu destaque em outros momentos pela fragilidade, instabilidade e baixos valores absolutos empregados em seus OPs, tendo agora um novo elemento a complementar as conclusões. A disseminação da quarta onda, fortalecida no norte, trouxe consigo uma série de problemas, dando evidências de que a “proliferação emasculada”, que Souza (2006) temia para o caso brasileiro, se faz presente nos últimos anos em Portugal.

Já entre a maior parte dos municípios que abrem entre 1-2% e 2-3% de seus investimentos públicos são encontrados no Noroeste do país, no Algarve, nas proximidades de Aveiro e Coimbra (casos que já foram destacados em outros índices) e na Área Metropolitana de Lisboa, destacada diversas vezes no decorrer desta pesquisa e também por Lüchmann, Falanga e Nicoletti (2018), por exemplo, pela importância que tal conjunto de cidades tem no cenário português. No entanto, mesmo que suas experiências costumem destoar por índices de participação, desenhos institucionais inovadores ou valores absolutos maiores, é perceptível pela pequena fatia dos investimentos dedicados ao OP que tais processos estão ainda aquém de suas potencialidades, criando limitações na própria democratização do controle acerca do espaço urbano, numa coalisão entre falta de vontade política e convivência das populações.

Isso suscita questionamentos especialmente acerca dos principais orçamentos participativos do país: Cascais e Lisboa. Destacados por uma série de fatores, dentre eles estabilidade, *accountability*, transparência, participação, desenhos institucionais influentes e por fornecerem à deliberação os maiores valores

absolutos do país, estes se encontram “na parte de baixo da tabela” no que diz respeito à fatia dos investimentos do qual dedicam ao OP. Ainda que os cascaenses estejam na 9ª colocação dentre os mais de 100 municípios que entraram nesta avaliação, o índice de 2,74% parece-nos pouco para as ambições, relevância, participação e divulgação feitos pela própria câmara municipal acerca de suas conquistas¹⁸⁰. Se o impacto de Cascais já é o maior do país, intensificar ainda mais os investimentos poderia efetivamente alterar a dinâmica local e democratizar a gestão urbana como nunca visto na Europa, podendo atingir índices similares aos de cidades sul-americanas como as listadas por Cabannes (2015).

A experiência lisboeta aprofunda ainda mais a questão. Destacado por seu impacto no desenho institucional e na disseminação dos OPs em Portugal, assim como por ser a primeira capital europeia a utilizar esta ferramenta de gestão urbana em tais moldes (DIAS & ALLEGRETTI, 2009), foi durante muito tempo o principal processo no país ocorrendo em valores absolutos, sendo superado recentemente pela vizinha Cascais. Só que o país é caracterizado em sua totalidade pelos baixos valores e limitado grau de ousadia em termos de investimento relativo nos orçamentos participativos, demonstrando que a primeira posição não é um aspecto tão relevante assim para analisar Lisboa.

Sendo esta cidade o centro administrativo do país, sede de uma região metropolitana que comporta aproximadamente $\frac{1}{4}$ da população lusitana e primeiro colocado em população enquanto município, sua autarquia lida com montantes financeiros muito elevados, superando com folga o orçamento total e a capacidade de investimento do resto dos concelhos portugueses. Isso, em conjunto com o reduzido índice *per capita* também já indicado, leva a conclusão antecipada que a posição do OP lisboeta é conservadora em comparação a outros casos no cenário internacional, algo visto no dado de somente 0,27% do investimento total dedicado ao OP, 16º número mais baixo entre os 103 debatidos nesta parte. Além do mais, desde o início do processo, o valor deliberado foi cortado pela metade, enquanto o orçamento total do município vem crescendo progressivamente ano a ano (ALLEGRETTI, DIAS & ANTUNES, 2016; CML, 2020).

¹⁸⁰ Esse intenso *marketing* urbano em torno dos processos participativos locais pode ser visto no portal *online* que trata da participação na cidade, disponível no link <<https://participa.cascais.pt/>>. Último acesso em 13/03/2020.

Se o investimento cascaense se mostra, pelos dados, relativamente pequeno em comparação ao seu potencial, em Lisboa há um agravamento ainda maior da situação: com vontade política e inserção da população no processo, o OP poderia mudar qualitativamente as relações territoriais produzidas na cidade, reverberando nacionalmente. A análise dos dados mostra o contrário, aos percebermos que a percentagem média do investimento público dedicado ao orçamento participativo nos municípios portugueses historicamente é de 1,27% e piora ainda mais para os que estão ocorrendo: 1,04%. Partindo das críticas de Mitu (2016), trata-se de uma distribuição antiética de recursos e que pode gerar o contrário que o esperado pelos agentes responsáveis, já que

quando um indivíduo percebe que a boa vontade com a qual tem “doador” o seu tempo livre ou os seus saberes para um processo de suposta transformação social tem sido subvalorizada, os seus aportes têm sido desperdiçados e a sua confiança nas instituições tem sido traída sem explicações, ele tem a tendência a refugiar-se no privado, segundo um leque de comportamentos diferenciados que podem incluir a depressão, a fuga do cumprimento dos seus deveres cívicos, o afastamento de qualquer empenho político (incluindo o voto), até ações de vingança, que incluem a violência e o vandalismo.
(ALLEGRETTI, 2014, p. 148)

Entre os OPJs a situação é, como visto já nos outros índices, ainda mais preocupante para entusiastas e embaixadores da ferramenta de gestão pública aqui estudada. As maiores porções já distribuídas neste modelo atingiram somente 3,97% e 2,75% dos investimentos totais e se tratam, respectivamente, de São Domingos de Rana (Cascais) e Alverca do Ribatejo e Sobralinho (Vila Franca de Xira), ambas freguesias que realizaram (ou realizam, no segundo caso) processos escolares com montantes inferiores a € 5.000. 56 dos 61 canais deste tipo são agraciados com 1% ou menos do total de investimentos do município/freguesia, com 21 deles menores que 0,10%. A média histórica para os OPJs é de somente 0,39% dos investimentos, caindo para 0,37% quando se consideram exclusivamente os que estão ocorrendo. Observando a posição inferior deste modelo em todos os índices relativos ao gasto público com este canal participativo, remonta-se à análise global de que

Vários dos primeiros OPs dos países do norte global ou ignoraram o potencial desta ferramenta de “aprender fazendo”, ou exageraram neste quesito, considerando que mesmo investindo recursos limitados na participação isto não teria influência negativa na sua capacidade pedagógica. Então, OPs minimalistas se formaram e se espalharam pelo mundo, como muitos OPs de tipo “Jovem” ou “Escolar” (sendo que estes tipos de processos eram majoritariamente vistos na esperança de contribuir com a consciência cívica e incentivar comportamentos de cidadania ativa em gerações jovens).

(...)

Algumas tipologias de orçamento participativo são especialmente fracas em termos de cobertura financeira, sendo este o caso dos OPs Jovens (espalhados pela Península Ibérica e Escandinávia). Nesses processos – que são politicamente fáceis de implementar, precisamente por causa de seu comprometimento reduzido em termos de recursos – há uma convicção difusa que o seu valor pedagógico é garantido mesmo com o pequeno volume de recursos em jogo, e não haveria necessidade de incluir seus participantes numa tomada de decisão mais estruturada sobre a cidade.¹⁸¹

(ALLEGRETTI & COPELLO, 2018, p. 39-46)

A citação acima, ainda que descrevendo um período anterior, se adequa ao que ocorreu na recente difusão dos OPJs e sua problemática. Uma ressalva importante deve ser feita em relação aos processos gerais de freguesia, que apresentam alguns casos específicos de destaque neste índice. Ainda que, como visto anteriormente, os valores em tal nível da administração são pequenos para permitir resultados efetivos em virtude dos poucos repasses advindos das escalas superiores, algumas juntas de freguesia trataram de buscar maior aproximação e conceder maior poder decisório aos seus habitantes com o pouco que têm. A média de investimento disponibilizado para deliberação dentre as 34 freguesias em que tais dados se aplicam (ou estão disponíveis) historicamente é de 6,70% do total, sendo de 6,50% para as que estão ocorrendo, ambos os resultados muito acima dos índices municipais e de OPJs.

Além disso, as experiências extremas dão um salto qualitativo significativo em relação aos processos de nível administrativo superior, pelo menos neste quesito. Com oito casos que atingiram mais que 10% dos investimentos dedicados ao OP, com os quatro maiores recebendo destaque: Lourinhã e Atalaia (41,17%), já comentado por sua posição no valor *per capita*; Mafra (24,32%), sede do município de mesmo nome; Vila Real (22,99%), também freguesia sede; e Fafe (21,48%), que também é uma junta homônima ao seu município, sendo que o primeiro e terceiro

¹⁸¹ Original em inglês. Tradução do autor.

casos aqui citados seguem ocorrendo. Algo é similar nessas quatro freguesias destacadas, o fato de que todas elas representam a sede autárquica, estando mais próximos do poder municipal. O que pode justificar o alto valor relativo empregado em comparação às outras juntas (a quinta colocada, Arroios, em Lisboa, fornecia 12,57%) seria a tentativa do poder político dessas freguesias de cobrirem a ausência de um orçamento participativo municipal, sendo fator semelhante em todas elas¹⁸².

O que se pode concluir é uma dicotomia entre os poderes locais portugueses, enquanto aparentemente a vontade de política de ousar e ampliar o espectro de co-decisão orçamentária com os cidadãos ocorre onde há pouco recurso disponível (logo, menor capacidade de impacto, na dimensão material) enquanto onde há recurso (logo, maior potencial), os agentes responsáveis pela mobilização e estruturação do processo são, em sua maioria, demasiadamente cautelosos e até conservadores, não atingindo parâmetros esperados.

Mas como alertado adequadamente por Smith (2009) e Allegretti (2014), a pesquisa em ciências humanas não deve se pautar exclusivamente por ideias idílicas e/ou utópicas¹⁸³, mas sim pelo existente na materialidade, quais as consequências aplicadas de determinados fenômenos e as transformações que políticas públicas ou canais participativos tiveram no tempo. Tal comentário é relevante a esta pesquisa, ao utilizar-se para análise a construção de Marquetti (2007) acerca da escala de intensidade dos OPs, constituída a partir da experiência brasileira, mas válida para análise de outras realidades sócio-espaciais em decorrência de sua capacidade de generalização e estruturação a partir de parâmetros quali-quantitativos. Dentre os vários elementos que compõem a escala do autor, seus crivos acerca da porcentagem de investimentos enquanto fator determinante para o grau de intensidade de um OP são os mais importantes neste momento, ainda que outros¹⁸⁴ postos pelo pesquisador tenham servido como referência para as discussões aqui realizadas.

¹⁸² O único caso diferente é o de Fafe, que realizou duas edições em sua freguesia sede, nos anos de 2014 e 2015, descontinuando-o assim que surgiu o OP municipal, em 2016. No entanto, a autarquia realizou somente uma edição e a freguesia não retomou a prática.

¹⁸³ Ainda que Souza (2000b, 2006) alerte para a importância desses ideais utópicos, de forma crítica, dentre militantes, entusiastas e pesquisadores para mover estudos neste campo científico.

¹⁸⁴ Marquetti (2007, p. 86-88) divide detalhadamente seus parâmetros entre dimensões, cada uma delas composta por “questões básicas” a serem respondidas na coleta de dados.

Como já abordado em capítulo anterior, dentre os modelos que aplicam democracia direta junto da população na tomada de decisão em torno do orçamento, estes podem ser classificados entre alta, média e baixa intensidade, numa classificação contínua. Para o autor, no que diz respeito aos valores relativos, experiências do primeiro grupo precisam ultrapassar 80% da fatia de investimentos total do município; os casos que estão no gradiente intermediário concedem 20% a 80% à deliberação popular; e, por fim, casos em que a porcentagem definida pelos cidadãos é inferior a 20% são considerados de baixa intensidade.

Esta categorização fornece duas informações. Primeiramente que, por ser criada a partir dos, à época, mais de 15 anos de orçamentos participativos brasileiros, tais classes demonstram qual era o patamar de ousadia dos processos ocorrendo no país, algo vinculado às constatações por Santos (2003b) e Avritzer (2008), em que o hibridismo institucional permitiu altos graus de experimentação à medida que tentavam combater, no nível local, fenômenos como clientelismo, patrimonialismo e corrupção. Segundo, algo ainda mais relevante para esta pesquisa: que, segundo Marquetti (2007), todos os OPs municipais portugueses seriam considerados de baixa intensidade, já que nenhum deles atinge sequer a metade do índice necessário para atingir o nível “médio”.

Isso não significa, no entanto, que o corte estabelecido pelo autor é idealista. Wampler (2007a, 2008) e Smith (2009) identificaram que, no auge da experiência de Porto Alegre, 100% dos investimentos disponíveis da cidade passavam necessariamente pelo OP, obrigando os técnicos da prefeitura a levarem seus próprios projetos para discussão pública, o que não garantia que os mesmos seriam realizados se não atendessem as demandas locais. Saindo do principal estudo de caso no cenário mundial, vemos que este não é o único a discutir a totalidade dos investimentos com os cidadãos de sua instância administrativa, não estando também fechados aos países fundantes ou mais “tradicionais” no cenário internacional. Os municípios de Canada Bay (desenho institucional baseado em conselhos), Greater Geraldton (modelo de deliberação mista) e Bayswater (especificamente serviços), todos na Austrália, liberam 100% do orçamento de investimentos para seus OPs (ALLEGRETTI & HARTZ-KARP, 2017; HARTZ-KARP & PETROVA, 2019), sendo exemplos de experiências de alta intensidade em um país central.

Voltando ao contexto brasileiro, Wampler (2008) descreve o caso de Ipatinga, que deliberava 50% dos novos investimentos por via do orçamento participativo, podendo receber financiamento de outras instâncias administrativas (estadual ou federal), chegando a elevar o índice para 75%. O próprio Marquetti (2007) tratou de apresentar exemplos que tornassem mais visualizável a sua escala em termos práticos. Ao analisar Belo Horizonte, considerou este processo, famoso internacionalmente por suas inovações e inversão de prioridades, como uma experiência de média intensidade, especialmente por deliberar via OP “apenas” 40% do orçamento de investimentos da cidade¹⁸⁵, concordando com os comentários de Souza (2006). Outro caso descrito é o de Recife que, além de outros problemas em termos de execução e desenho institucional, funcionava com 10% disponível para os cidadãos, considerado de baixa intensidade.

Além destas duas capitais estaduais brasileiras terem milhões de habitantes e alta arrecadação, o que significa resultados materiais mais robustos em decorrência dos valores totais, o fato de a segunda listada acima ser considerada de baixa intensidade e mesmo assim estar acima de todos os processos já realizados entre municípios em Portugal se torna uma informação extremamente representativa para compreender os limites que o OP encontra no país aqui estudado. Mais um exemplo relevante nesta comparação é o dado por Wampler (2008), ao criticar extensivamente a gestão dos municípios brasileiros de Blumenau e Rio Claro por imporem limitações à deliberação pública do orçamento, considerando-os meros “adotantes formais” por permitirem a fatia de 15% e 5% dos investimentos, respectivamente.

Tais experiências seriam, em ordem, a maior da história e a maior ocorrendo se fossem no país lusitano, demonstrando a diferença entre as duas nações em tal quesito. Para o autor, valores tão baixos “sugerem que os respectivos prefeitos não estavam interessados em assumir os riscos políticos necessários para criar programas de OP vigorosos.” (p. 89). Ao adaptá-la para o estudo de caso aqui realizado de forma a deixar claro um dos maiores problemas dos processos portugueses, tal citação ganha alto poder explicativo se somada à coleta qualitativa do autor, que percebeu na entrevista de indivíduos diretamente envolvidos com o

¹⁸⁵ Em 2014 este índice atingiu “só” 15%, o equivalente a R\$ 115 milhões, ou pouco mais de € 35 milhões pela cotação da época (MÁXIMO, 2014).

OP que suas respostas tinham forte correlação com o percentual de recursos que recebiam permissão para negociar ou deliberar.

Ainda no mesmo trabalho, Wampler (*idem*) identificou as variações no percentual concedido em algumas cidades brasileiras. As já citadas experiências de Belo Horizonte e Recife se deslocaram entre as classes de intensidade (assim como Porto Alegre), dando evidências da volatilidade institucional dos OPs analisada por Alves & Allegretti (2012), interferindo em sua legitimidade. O primeiro autor levantou que BH apresentou uma variação de 40 a 17% dos novos investimentos dedicados entre os anos 90 e 2000, enquanto Recife teve menos que 10 pontos percentuais, mas saltou para 50% posteriormente. Outras cidades brasileiras também mostraram grande variação, como Santo André, entre 20% e 50% (apesar de ter um desenho institucional que permitia o veto das decisões pelo executivo) e São Paulo, como um espectro de 25% a 35% entre 2001 e 2004, que pelas dimensões do município permitiram a circulação de R\$ 1 bilhão em uma das edições. Olhar estes valores, brutos e relativos, força as comparações com Portugal, trazendo questionamentos para sua real interferência no território.

Outros pesquisadores também trataram de inserir aspectos financeiros como determinantes para a qualidade de orçamentos participativos, buscando nas coletas empíricas casos que se adequem as dimensões propostas. Cabannes (2015), ao comparar 20 cidades em ano fixo (devido a volatilidade característica das finanças públicas), identificou uma amplitude de casos que envolvem porcentagem dos investimentos, considerando este um dos elementos mais relevantes da análise, pois possibilita observar o grau de abertura institucional e vontade de políticos e técnicos locais em aumentar o alcance democrático e a integração com a administração pública.

O autor exemplifica alguns desses casos, especialmente na América do Sul, onde a já citada Ilo seguiu o exemplo da capital gaúcha (que a mais de 10 anos diminuiu as suas porcentagens) e instaurou a política de 100% dos investimentos passando pelo OP, se utilizando também de *royalties* de mineração em seu favor, configurando um caso de alta intensidade. Em Medellín, na Colômbia, a proporção mínima é de 5%, enquanto a legislação chilena prevê que todas as cidades dediquem, no mínimo, 3% de seus investimentos ao OP. Esses dois casos seriam considerados de baixa intensidade por Marquetti (2007), mas mesmo assim a cidade

colombiana supera todos os casos portugueses que seguem ocorrendo, enquanto a média chilena ultrapassa 96 dos 103 casos deliberativos já realizados no país lusitano.

Em outra pesquisa exploratória na busca por constituir uma matriz analítica para identificar a eficácia de OPs, Cabannes & Lipietz (2015) estabeleceram um espectro mais amplo, mas ainda válido para a comparação aqui proposta. Numa perspectiva mais generalista, os autores avaliam que a maior parte dos orçamentos participativos deliberativos em nível global tendem a receber de 2 a 10% dos investimentos disponíveis nos municípios, com casos menores indicando extrema fragilidade, enquanto as situações mais raras são as que atingiram o patamar de 100%, alguns destes já citados. Para a sua matriz analítica, formularam classes similares as de Marquetti (2007), chamadas de “arranjo” baixo, médio ou alto, para cada um dos elementos, algo que se aplica também para as porcentagens aqui discutidas. Os pesquisadores supracitados definiram como intermediário um espectro muito amplo, que vai de 2 a 100% dos valores, enquanto os casos superiores são os que avançam em relação somente aos investimentos (discutindo, por exemplo, as receitas), finalizando nos arranjos baixos, equivalentes a processos de baixa intensidade, em que a deliberação é inferior a 2% do total municipal.

Dado este cenário, mesmo utilizando a classificação mais branda de Cabannes & Lipietz (2015), em torno de 86% dos orçamentos participativos municipais já realizados em Portugal seriam considerados de baixo arranjo neste quesito, mostrando aspectos de fragilidade, baixo grau de ousadia, pouca abertura efetiva para democratização das finanças públicas e pouca capacidade de impacto territorial. Os outros 14% seriam o grupo de arranjo médio, e contabilizando os casos que estão ocorrendo, correspondem a somente 6 experiências, dentre elas as já destacadas Cascais e Odemira, assim como Águeda, considerada por Villars (2017) como um dos principais processos criados recentemente no país. Ainda assim, o maior processo ainda atuante em relação a este aspecto atinge somente 4,08% do investimento total municipal, evidenciando as limitações impostas pelas autarquias em termos de abertura orçamentária, reforçando o caráter centralizador e hierarquizado dos municípios lusitanos, conforme Allegretti & Dias (2015).

Toda essa análise acerca das limitações orçamentárias dos OPs portugueses, aqui focada no aspecto quali-quantitativo, encontra reflexos em outras

pesquisas sobre o tema. Tal problemática já havia sido identificada para os poucos casos deliberativos à época por Dias & Allegretti (2009), que além de verem a falta de centralidade que tal canal participativo recebia pela administração municipal, também chamavam a atenção pelo “baixo impacto do OP na decisão dos executivos autárquicos relativamente aos grandes investimentos que absorvem o grosso dos recursos financeiros das autarquias.” (p. 72).

A interpretação nesse momento, em que primeira e segunda onda se inter cruzavam no país, era de que a falta de eficácia da administração pública em cumprir suas promessas de investimento poderia ter afastado os munícipes da política. Isso pode ser visto atualmente para com OPs que pouco fornecem poder de deliberação em termos percentuais e, por consequência, não cumprem os anseios de democratização vislumbrados por cidadãos decepcionados com o modelo representativo vigente, conforme mostrado pela abstenção eleitoral no país. Outro trabalho crítico em relação à primeira geração e aos recém-iniciados casos da segunda onda de disseminação é o de Guerra (2010), observando que o impacto dos OPs para a população dos municípios praticantes no país envolve majoritariamente a vida cívica, especialmente em decorrência dos baixos valores empregados, assim como outros fatores a serem discutidos ainda nesta seção.

Há uma questão apresentada por Allegretti (2014) que poderia servir para explicar os baixos valores empregados em Portugal: o de que cautela é importante na disseminação de uma política pública, especialmente uma não-institucionalizada como o OP, de forma a não “assustar” agentes espaciais como políticos locais e técnicos, que devem progressivamente adotar o canal e terem vontade política de mantê-lo e conseqüentemente entender sua importância. Ainda que esta consideração seja relevante e não esteja diretamente direcionada ao caso português em seu contexto original, acredita-se que tal argumento não deva ser aplicado para atenuar a crítica aqui realizada, visto que o país já apresenta uma diversidade de experiências consolidadas e com vários ciclos realizados, tendo Lisboa como exemplo fundamental, já que este processo, que tem quase 15 anos, sofreu inclusive *downgrades* nesse meio tempo, de forma progressiva (ALLEGRETTI, DIAS & ANTUNES, 2016; LÜCHMANN, FALANGA & NICOLETTI, 2018; CML, 2020).

Tanto que o próprio autor considera que um dos quatro fatores para debilidade ou sucesso de um orçamento participativo é a autonomia financeira do

processo e os volumes monetários empregados, ambos identificados nesta pesquisa como problemáticos em Portugal. Ganuza & Baiocchi (2013) trataram de questionar a disseminação dessa ideia, ao mostrar como causam pouco impacto positivo nos municípios e que o “período de testes” acaba nunca se alterando, tornando-se a norma.

Isso havia sido comentado por Allegretti, Dias & Antunes (2016), focados especialmente em Lisboa e Cascais, mas obtendo resultados aplicáveis à todas as experiências do país. Ao coletarem os valores que os OPs representavam nos investimentos totais municipais, analisaram que os mesmos são marginalizados economicamente nos respectivos executivos e tinham pouco peso estratégico para a gestão urbana, mesmo sendo as duas principais experiências portuguesas em termos de valores absolutos. Tais questões têm influência negativa em fatores como: transparência e *accountability* dos governos locais, aspecto relevante visto os altos índices de corrupção local no país em comparação com o contexto europeu (COELHO, 2015; NASCIMENTO, 2015); e na articulação destes com outras políticas públicas e aspectos do planejamento urbano. Conforme a constatação dos primeiros autores, esses efeitos se replicam para todos os casos em Portugal, ganhando ainda mais intensidade pela grande maioria dos outros processos terem menor estrutura técnica, estabilidade institucional ou vontade política dos agentes envolvidos. Portanto, mesmo que o trabalho seja focado nos dois municípios referenciados, a análise acima é “bem representativa de alguns limites comuns típicos da maneira com que os orçamentos participativos portugueses tomaram forma.” (ALLEGRETTI, DIAS & ANTUNES, 2016, p. 169).

Como reforçado por Allegretti (2014), duas variáveis dependentes ao analisar os orçamentos participativos são sua eficácia e a satisfação que geram, resultantes de seus resultados práticos e materiais, influenciados diretamente pelo total de recursos investidos ou por uma porcentagem relevante destes. Nesta perspectiva, Neves (2008) identificou que orçamentos participativos que atribuem recursos escassos levam ao cenário em que as decisões do executivo apresentam peso muito superior à deliberação popular, diminuindo a credibilidade do canal e o enfraquecimento do mesmo em termos de autonomia, sendo este último conceito central para sucesso de políticas públicas do tipo, segundo Santos (2003b) e Souza (2006).

Somam-se a estes argumentos as conclusões de Offe (2015) de que as decisões tomadas em espaços deliberativos devam ter algum impacto, seja ele institucional e material, para validar os próprios canais participativos; e de Wampler (2007b), de que quanto maior o percentual oferecido aos cidadãos, maior é o sinal da classe política de que valoriza a tomada de decisão da sociedade civil, criando maior *responsiveness*, *accountability* e transparência em consequência. Vistas essas considerações, parece ocorrer uma dinâmica de “auto-sabotagem” dos OPs aqui interpretados, em decorrência da baixa relevância dos valores empregados.

As críticas presentes são necessárias em decorrência da recente expansão dos OPs portugueses e o *marketing* vinculado a estas (GUERRA, 2010; LÜCHMANN, FALANGA & NICOLETTI, 2018), que podem se utilizar da baixa compreensão do público ou de potenciais agentes em relação aos baixos números, sejam de investimentos, sejam de participação. Num cenário de difusão e crescimento da prática, em que a mesma se torna referência de inovação na administração pública, a frustração com o limitado impacto pode trazer consequências negativas à qualidade da democracia local no país, visto que “quanto mais baixo é o nível de alocação [da] receita orçamentária, mais enfraquecido ficaria o orçamento participativo além de deixar de ser uma alternativa importante para o processo de tomada de decisão coletiva.” (MOTA & BLIACHERIENE, 2012, p. 92).

Como reforçado por Allegretti & Copello (2018), um processo participativo deste tipo demanda de seus integrantes, especialmente os cidadãos atingidos por ele, aspectos como gasto de tempo, energia pessoal, suscita situações de conflito e cooperação, formação de alianças e outras dinâmicas sociais que são extensivamente trabalhosas para os indivíduos ou organizações mais engajadas. Consequentemente, a falta de resultado prático em decorrência de baixos valores pode levar à frustração e diminuição na confiança das instâncias políticas, já fragilizadas no contexto português.

Antes, nesta mesma seção, identificou-se o fato que à medida que os OPs deliberativos portugueses se difundiram, especialmente na quarta onda, os mesmos perderam intensidade, manifestado por fragilidade e volatilidade (ALVES & ALLEGRETTI, 2012; ALLEGRETTI, 2014) em conjunto com os baixos valores absolutos e percentuais de investimento. No entanto, este fenômeno vê alguns paralelos mundialmente, incluindo outras nuances. Allegretti & Copello (2018),

observando a expansão global desta ferramenta de gestão urbana, viram o que parece ser uma correlação negativa entre o aumento do número de ocorrências e a progressiva diminuição dos valores investidos, se tornando uma tendência. Os valores de investimento *per capita* que chegaram a atingir até US\$ 400 dólares em algumas experiências do Sul Global, assim como um grande número de casos com entre 20% e 60% de dedicação orçamentária ao OP, incluindo os de 100% já citados, foram substituídos majoritariamente por processos locais que não dedicam nem 10% de suas verbas de investimento à deliberação fora do executivo. Essa tendência global de diminuição de escala financeira carrega consigo “o risco de tornarem [os OPs] menos efetivos e direcionados em termos de resultados e impactos.”¹⁸⁶ (ALLEGRETTI & COPELLO, *idem*, p. 45).

As consequências deste cenário, que se aplicam especialmente em Portugal após identificados os dados da coleta, são resumidas pelos autores acima. Os investimentos “hiper-tímidos” colocam em xeque o foco pedagógico dos OPs, ao mesmo tempo que limitam a visibilidade de seus avanços, dando a entender que tal ferramenta não é significativa para a classe política, além de ser um mero mecanismo para incentivar “cooperação” entre os participantes, algo que Souza (2000b) viu, no Brasil, como evidência para identificar políticas oportunistas. É neste contexto que surge um questionamento: destarte a problemática supracitada, autores como Allegretti, Dias & Antunes (2016) e Lüchmann, Falanga & Nicoletti (2018) argumentam que a utilização do OP como ferramenta de justiça redistributiva e inversão de prioridades dos gastos públicos nunca foi o foco de Portugal (o que poderia, em partes, explicar as ínfimas porcentagens.) Mas, será que não deveriam?

É notório que as desigualdades sócio-espaciais de Brasil e América do Sul, onde surgiram os OPs (apesar das diferentes realidades entre os países e internamente a estes), são consideravelmente mais intensas que nas nações europeias (destarte também sua heterogeneidade), do qual Portugal está incluso. Vários dos autores aqui citados tratam de discutir como o local de surgimento moldou a ferramenta e seu significado, influenciando seu caráter político de radicalização democrática e transparência contra a corrupção, ao mesmo tempo que buscava justiça social e inversão das prioridades nos gastos públicos (SANTOS,

¹⁸⁶ Original em inglês. Tradução do autor.

2003b; WAMPLER, 2007a, 2007b; MARQUETTI, 2007, 2008; SINTOMER *et al.*, 2012).

Para os europeus, ainda que casos na Itália e na Espanha, com destaque especial para o já citado modelo de Sevilha, tenham inserido princípios do tipo, o OP ganhou progressivamente a cara de ferramenta de gestão pública (não necessariamente urbana) com aspectos de boa governança, incremento de confiança e intensificação da democracia de proximidade, não assumindo o papel da justiça redistributiva como central na implementação por parte da classe política (SINTOMER *et al.*, 2012; WAMPLER, MCNULTY & TOUCHTON, 2018; DIAS, ENRÍQUEZ & JÚLIO, 2019). Conforme a discussão já feita em seção anterior, para os portugueses isso não foi diferente.

Porém, as condições sócio-espaciais não são necessariamente as mesmas que seus vizinhos no continente, especialmente em comparação com os países centrais, o que faz Santos (2018) considerar Portugal um país semiperiférico, por seu papel de coadjuvante na tomada de decisões políticas em contexto europeu (que, o próprio lembra, é muito heterogêneo) e o poderio financeiro reduzido. 21,6% dos portugueses está na faixa de rendimento ou privação material que equivale ao risco de pobreza, mesmo índice médio que o da União Europeia, colocando-o em 14º em uma lista com 31 países. Ainda que esteja à frente de países como Espanha, Itália e Reino Unido, o dado apresenta uma condição bem pior que outros como República Tcheca, Noruega, Eslovênia, dentre outros (PORDATA, 2018).

A mesma fonte ainda contribui com outros dados indicativos das condições de vida dos portugueses. Ainda que, mesmo no padrão europeu, o déficit habitacional imposto por despesas e a falta de rendimentos suficientes para obtenção de refeição sejam baixos, os rendimentos ainda são um problema: 43,7% dos portugueses têm faturamento inferior ao risco de pobreza, 12º pior entre 31 país contabilizados, considerando somente renda. Após as transferências de benefícios sociais e pensões, o valor diminui para 17,3%, mas a posição acima se mantém.

A PORDATA (2018) também fornece evidências para discussão da desigualdade em si, comparativamente entre as nações do continente. No país lusitano, o acumulado de renda dos 20% mais ricos em comparação aos 80% é de

5,2 vezes, similar à média europeia, mas sendo o 10º pior índice¹⁸⁷. Já tratando do coeficiente de Gini, que mete a concentração de renda, Portugal apresenta o 9º pior caso em comparação com seus vizinhos, com o valor de 0,321. Para comparação, o índice brasileiro em 2019 atingiu 0,625, estando no grupo dos 15 piores do mundo (ALMEIDA & CAPETTI, 2019).

Estes dados, no entanto, não falam somente por si só, demandando análise mais aprofundada. Cantante (2018) identifica que o país ibérico se mostra a muito tempo como um caso de alta desigualdade no cenário europeu, apesar de melhorias nos últimos 20 anos. Do ponto de vista do poder de compra, atualmente, se encontra à frente da maior parte das nações dos Balcãs ou do leste, mas deficitário em comparação com os países centrais. Em relação aos números que comparam classes sociais mais abastadas e pobres, citada acima, o autor vai além. Observou que Portugal tem o 6º pior índice de concentração entre os 10% mais ricos no continente, ocorrendo um grande salto dos salários para o 1%. Mesmo que esteja em melhores condições, com certa sobra, na comparação com países como Romênia e Bulgária, o pesquisador considera que dentre os portugueses há um perfil de pauperização absoluta tendencialmente disseminada, resultante das taxas de risco de pobreza elevadas e baixo limiar no poder paritário de compra.

Somam-se a estas considerações o observado por Costa & Mauritti (2018) acerca das classes sociais e de trabalho em Portugal. O país está dividido atualmente em duas classes populares (operários e empregados), duas classes médias (uma independente, outra assalariada e qualificada) e uma classe dominante em termos de poderio financeiro, composta por empresários e dirigentes. Isto é importante, pois o último grupo listado é o que controla e consegue superar com mais tranquilidade o cenário de informalização e precarização do trabalho encontrado no país, que afeta principalmente os jovens, sendo que desigualdades categoriais e distributivas contribuem para um cenário de intensificação das mesmas, já que “A intensificação das desigualdades europeias combina dinâmicas de desigualdade entre países (divergência) e dinâmicas de desigualdade dentro dos países (polarização). Nestas duas vertentes, as desigualdades de classes são estruturantes.” (COSTA & MAURITTI, 2018, p. 126)

¹⁸⁷ No entanto, dentre os países que forneciam o dado em 1995, Portugal apresentou a maior melhoria, diminuindo o que nesta data era uma relação de 7,4 vezes.

O aspecto mais importante a ser destacado aqui é que as concentrações de renda, acesso à infraestrutura e serviço não são fenômenos unicamente sociais, mas carregam consigo forte lastro espacial. A especulação em torno do uso do solo e de determinadas amenidades faz com que as desigualdades não sejam unicamente sociais, mas sim sócio-espaciais, se apresentando em diferentes escalas e se atravessando, evidenciando o fenômeno da transescalaridade, quando diferenças regionais, inter e intraurbanas se manifestam concomitantemente e se tornam mais intensas nas cidades ou por causa delas (SOUZA, 2013). Dessa forma, se fazem presentes na relação entre aglomerações urbanas (majoritariamente em áreas costeiras, no caso português) e o interior rural; e internamente nas regiões metropolitanas, onde se encontram vinculados às suas centralidades os mais ricos e privilegiados no que diz respeito à bens públicos e privados, e em suas franjas ou bolsões de exclusão, os mais pobres, marginalizados no acesso às amenidades.

Acesso ao espaço, seja por via da propriedade ou dos direitos, é uma das marcas dos fenômenos de territorialidade e territorialização aqui discutidas, visto que marcam a dinâmica das relações de poder, mais intensas e verticalizadas conforme o grau de interesse que determinadas áreas suscitam para um ou mais agentes espaciais. Em Portugal, as áreas metropolitanas de Lisboa (marcada pela maior presença e robustez média de seus OPs) e Porto (em que os orçamentos participativos têm dificuldade de se solidificarem) são as mais marcadas nesse quesito e talvez merecessem destaque na veia da justiça redistributiva e inversão de prioridades de gastos públicos.

No Brasil, onde as desigualdades sócio-espaciais urbanas são mais evidentes e, muitas das vezes, abruptas que no caso português, os orçamentos participativos que direcionados seriamente como ferramentas de gestão urbana para alterações na dinâmica das cidades apresentaram intensos resultados materiais (CABANNES, 2015; ALLEGRETTI & COPELLO, 2018), como alguns dos estudos de caso aqui citados. Cidades como Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo (mesmo que por curto período de tempo), Guarulhos, Ipatinga e também outras obtiveram, por via de processos robustos, com regras do jogo bem definidas e incentivos à participação popular massiva de forma territorializada variada em cada um dos casos, claros avanços no processo de redistribuição dos investimentos públicos, deslocando-os de áreas centrais mais bem servidas em direção à periferia,

melhorando consideravelmente a qualidade de vida dos mais pobres e especialmente marginalizados (SANTOS, 2003b; MARQUETTI, CAMPOS & PIRES, 2008; WAMPLER, 2007a, 2007b, 2008; CABANNES, 2015).

Este fenômeno não é exclusividade do Brasil, primeiro laboratório dos experimentos locais e onde o processo carregava maior peso político e tinha, *a priori*, função mais determinante de servir às populações urbanas como ferramenta para tomar decisões sobre a cidade e aumentar seus direitos em relação a elas, finalmente atingindo suas necessidades. OPs municipais bem formulados, com financiamentos robustos e participação adequada surgiram em vários países do Sul Global, alinhando parcialmente ou todas as condições institucionais aqui embasadas para sua ocorrência, tendo como exemplos cidades com alterações significativas em suas dinâmicas territoriais em Argentina, Uruguai, Peru, Equador, República Dominicana, Madagascar, Moçambique, Indonésia, dentre outros (SINTOMER *et al.*, 2012; MONTECINOS, 2014; CABANNES, 2015; CABANNES & LIPIETZ, 2015, 2017; DIAS, 2018; DIAS, ENRÍQUEZ & JÚLIO, 2019).

Para as experiências destes países, assim como o Brasil, os autores referenciados nos parágrafos anteriores identificaram diminuição de pobreza nas populações envolvidas e padrões de aumento no acesso à água, saneamento básico, infraestrutura de transportes e mobilidade, habitação adequada e especialmente qualidade de vida. Máximo (2014), ao compilar resultados de pesquisadores da área de OP, informa que as cidades com mais de 100 mil habitantes em território brasileiro que utilizam esta ferramenta de gestão urbana gastam mais com saúde e saneamento básico (diferença que atinge 23% para cidades com 8 edições ou mais), têm maior sucesso em reduzir a mortalidade infantil e melhoram o bem-estar de populações mais pobres.

O cenário para intervenções urbanas em Portugal não é o mesmo dos países semiperiféricos e periféricos do Sul Global. O INE identificou, a partir do índice global de bem-estar, que a qualidade de vida da população portuguesa tem melhorado progressivamente desde 2004. O saneamento básico (captação, tratamento e distribuição) é presente quase para a totalidade da população portuguesa e 98,6% da água disponível para consumo é de boa qualidade. A emissão de gases estufa é baixa para os padrões europeus, com reciclagem e

tratamento adequado de resíduos sólidos aumentando progressivamente (PORDATA, 2018).

Porém, ainda que estes índices indiquem boas amenidades sociais, vimos anteriormente que as desigualdades sócio-espaciais estão sim presentes no país, com concentração de renda e propensão a pobreza, combinações que podem servir como combustível à insatisfação e disputas pelo território urbano. Conseqüentemente, a falta de preocupação com as classes políticas em ver o OP inspirado nas experiências do Sul em termos de suas possibilidades de inversão das prioridades e justiça social (ou até espacial, conforme Soja [2010]) pode ser um problema para a qualidade e impacto desses processos.

Esta não é a primeira vez que este questionamento é levantado, com outros autores o identificando. Guerra (2010), concordando com o referencial desta pesquisa, afirma que os OPs portugueses pouco interferiam, à época, nas relações de poder territorializadas já que os conflitos por recursos tratavam de fatias ínfimas do orçamento autárquico, envolvendo assuntos e obras que não podiam transformar o território e gerar redistribuição social, assim como a ausência das populações de baixa renda. Allegretti, Dias & Antunes (2016) viam esta como uma característica difundida por todos os OPs portugueses, considerando isso um considerável limite, já que nenhuma experiência criou critérios sociais ou matrizes de necessidade que pudessem gerar efeitos positivos e impactos territoriais mais relevantes para as populações interessadas. Sintomer *et al.* (2012) haviam já visto esse problema mesmo na Espanha, onde alguns casos tentaram implementar critérios sociais, mas tiveram poucos resultados em termos de justiça sócio-espacial em decorrência dos baixos valores disponibilizados.

Neste cenário em que não há incentivo ou um modelo institucional que favoreça os mais pobres ou grupos social e espacialmente marginalizados, e em que os OPJs são cobertos de problemas e limitações, Dias *et al.* (2018) perceberam que o perfil médio dos cidadãos que participam de assembleias deliberativas nos OPs presenciais ou mistos estudados por eles no país é o seguinte: 48 anos de idade, de classe média e com alto treinamento ou formação acadêmica. Isso, segundo os autores, serve como referencial para refletirmos sobre as estratégias de disseminação e comunicação sobre os OPs e, reforça-se aqui, inclusive para seus valores empregados, objetivos de implementação e desenhos institucionais. Este

último elemento serviu como base para a reflexão de Falanga (2018c), trazendo o importante questionamento que

Um dos riscos da competição entre cidadãos [modelo de Lisboa, por exemplo] é o de reforçar o viés socioeconômico, em que setores com desvantagens sociais frequentemente têm menos recursos para participar no mesmo patamar. (...) Ainda que esforços tenham aumentado para incrementar a disseminação e acessibilidade às arenas foram feitos pelos governos locais, a auto-organização de redes sociais parece ter contribuído para a privação de direitos dos mais desfavorecidos nos orçamentos participativos.¹⁸⁸
(FALANGA, 2018c, p. 39)

Tendo conhecimento desta situação, concorda-se com Allegretti & Copello (2018) que crescer o enfoque nestes temas acompanhado de maior centralidade do OP na gestão urbana municipal poderia ter resultados positivos e diminuir a tendência de “disseminação de baixa qualidade”. Avanços desse tipo em termos de desenho institucional e novas relações territoriais demandaria atuação conjunta das outras condições institucionais, como vontade política dos agentes envolvidos (políticos e técnicos) e de preferência em conjunto com aumento da participação popular que legitime o processo. Em Portugal, essa é outra questão.

4.3 VOTAÇÃO É PARTICIPAÇÃO?

4.3.1 Princípios legais da participação em Portugal e o aparecimento dos OPs consultivos

O fenômeno da participação popular em políticas públicas é objeto de estudo de sociólogos, cientistas políticos, geógrafos, urbanistas, psicólogos, dentre outras ciências de formação dos pesquisadores aqui referenciados, e isso ocorre devido à sua importância para a aplicação empírica dos preceitos das democracias participativa e deliberativa, conforme discutido no segundo capítulo.

Em decorrência desta volumosa e abrangente produção acadêmica, diversos métodos para análise da participação foram desenvolvidos, visto o debate anteriormente realizado acerca de como os pesquisadores das ciências

¹⁸⁸ Original em inglês. Tradução do autor.

democráticas começaram a se dedicar não só à ocorrência de instrumentos participativos, mas para a sua qualidade em termos de deliberação, acessibilidade, processos, eficácia, etc. Afinal, como argumentado por Parry & Moyser (1994), não existe uma relação de causa-efeito entre mais participação gerar mais democracia.

Sabe-se que analisar quantitativamente valores acerca da participação pode trazer novas interpretações da realidade, mas estas não são suficientes para compreender várias de suas nuances, que podem ser melhor identificadas por via de métodos qualitativos em menor escala. No entanto, algumas dessas pesquisas, relevantes para este trabalho, serviram como referencial para composição dos indicadores coletados e também para as interpretações quali-quantitativas realizadas na medida do possível, sendo elas especialmente as de Santos Júnior & Montandon (2011), Pereira (2015, 2018) e Holz (2015), para instrumentos de planejamento urbano como planos diretores; e Montecinos (2014), Cabannes & Lipietz (2015), Avritzer (2008) e Lüchmann (2002, 2003) para ferramentas de gestão urbana como os conselhos e, naturalmente, os orçamentos participativos.

Destas pesquisas surgiram os referenciais para composição da ideia das cinco condições institucionais que acabam por se intercruciar e sobrepor, influenciando a participação e, por consequência, o impacto territorial das experiências. Em Portugal, a forma com que vontade política, legislação e desenho institucional se relacionam é de particular interesse para o fenômeno da participação no país.

Ainda que a ascensão de António Costa tivesse impacto na disseminação e maior aceitação da classe política na implementação do OP nos últimos anos¹⁸⁹ como um fator relevante no aspecto da vontade política (ALLEGRETTI, DIAS & ANTUNES, 2016; LÜCHMANN, FALANGA & NICOLETTI, 2018), inclusive com a aprovação de uma lei nacional envolvendo o OP, o das escolas (DIAS, ENRÍQUEZ & JÚLIO, 2019) esta não pode ser citada como a única, tendo na verdade princípios legais anteriores que tratam da participação e estão presentes na própria constituição do país.

Sob uma perspectiva jurídica, isto é discutido por Holz (2015), que descreve o cenário atual resultante dos dispositivos previstos na Constituição da República

¹⁸⁹ Ainda que como tenhamos visto na discussão acerca da quarta onda, muitos desses o fizeram como “adotantes formais” (WAMPLER, 2008).

Portuguesa (CRP), de 1976, permitindo no país a articulação entre democracias representativa, semidireta e participativa. Esta última é caracterizada, em teoria, pela abertura para que o cidadão participe dos processos de gestão, exerça controle crítico e esteja presente de forma direta e ativa na prática política.

A autora descreve os trechos presentes na CRP que balizam a ocorrência de experiências participativas, como por exemplo, o art. 65º (que permite a participação de interessados no planejamento urbano) e o art. 268º (sobre o direito à informação), em conjunto com outros decretos e leis que tratam de temas específicos, como ordenamento territorial, direito de participação procedimental e ação popular e o código de procedimento administrativo¹⁹⁰. Porém, conclui que tais ferramentas não garantem legalmente que as decisões tomadas pelos cidadãos precisam ser acatadas, concedendo limites à população em termos de tomada de decisão.

Contudo, os mais importantes artigos listados por Holz (2015) são os que aparecem em vários documentos, normas de participação e nas cartas de princípios citadas por Allegretti (2013, 2014), sendo eles o art. 2º, a alínea c) do art. 9º e o parágrafo 1 do art. 48º, descritos a seguir

A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.

(...)

São tarefas fundamentais do Estado:

(...)

c) Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais;

(...)

1. Todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direcção dos assuntos públicos do país, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos.

(PORTUGAL, 1976, art. 2º, 9º e 48º)

Como descrito anteriormente, parte significativa das autarquias, ao elaborarem seus documentos que normatizam os OPs, utilizam-se de um

¹⁹⁰ A autora elaborou um quadro de sistematização da participação em que mostra quem participa, como o faz, em que, quando e quem decide, para cada um dos instrumentos legais (HOLZ, 2015, p. 99).

(normalmente o art. 2º) ou mais dos artigos acima para fundamentar constitucionalmente suas experiências, algo observado pelo autor desta pesquisa durante o processo de coleta dos dados para o trabalho. Esta estratégia era utilizada também pelas prefeituras brasileiras (ainda que com matrizes institucionais diferentes) para se defender em relação aos “adversários declarados” dos orçamentos participativos, como descrito por Souza (2000b, 2006).

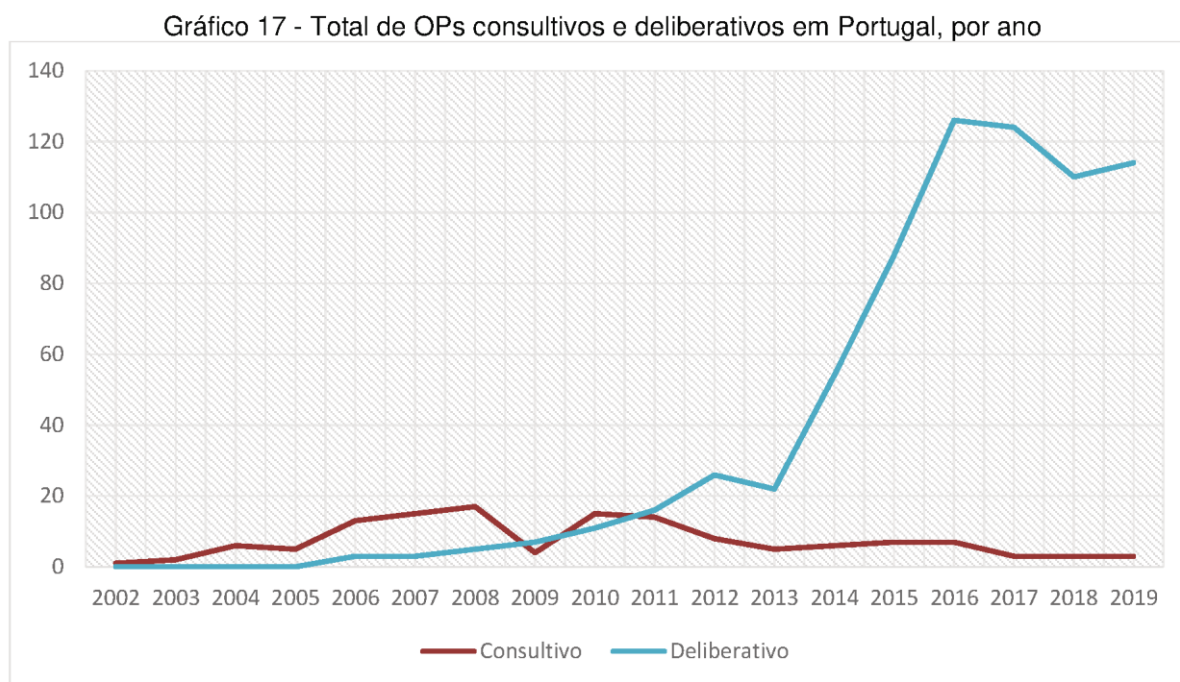
No entanto, como sistematizado¹⁹¹ por Holz (2015), ainda que a presença de incentivos à DP ocorra na CRP, tal carta-magna define abertamente somente quem deve participar (interessados, sendo eles associações, organizações ou outras formas democráticas, como os próprios indivíduos) e no que, sendo este as atividades da administração pública, algo que engloba o OP (que deveria ser visto como ferramenta de gestão urbana). Porém, não define quando participa, nem *como participa e quem decide*. Na sobreposição entre leis, desenho institucional e participação, são estas lacunas constitucionais sublinhadas que irão fundamentar o surgimento dos OPs consultivos no país, que terão influência na participação da população portuguesa.

Como já visto no debate sobre a disseminação e também acerca do atual cenário em Portugal, os orçamentos participativos de formato consultivo eram norma durante a primeira onda de OPs, inspirando-se em Palmela, com veio tecnocrático e forte lastro em partido político. Baseados num modelo de “democracia de proximidade”, assembleias eram (ou são) realizadas com a população para discutir os projetos da autarquia e seu orçamento, recebendo propostas de melhoria ou de execução financeira por parte dos cidadãos, seja oralmente, por formulário presencial ou *online*, fazendo com que a tomada de decisão ficasse exclusivamente nas mãos dos técnicos ou políticos (DIAS & ALLEGRETTI, 2009; DIAS *et al*, 2018; LÜCHMANN, FALANGA & NICOLETTI, 2018).

Este modelo, majoritário nos primeiros 10 anos no caso lusitano, se tornou obsoleto em comparação às tomadas de decisão deliberativas (seja qual for o ambiente) e foi quase totalmente extinto na data da coleta dos dados. Este processo histórico, contabilizando OPs municipais, jovens e de freguesia de 2002 até 2019 que foram consultivos em algum momento ou em todos seus ciclos, é mostrado com

¹⁹¹ Para uma análise mais aprofundada do arcabouço legal que fundamenta a participação em Portugal, indica-se Oliveira (2004).

o intuito de evidenciar a decadência deste desenho institucional em todos os níveis, sendo visto no Gráfico 17, comparado ao modelo co-decisório.



Fonte: Elaborado pelo autor

O gráfico nos fornece duas mensagens que devem ser tratadas. Primeiro, o impacto causado pela Crise Econômica de 2008 nas contas públicas, algo que influenciou uma queda dramática no número de processos ocorrendo em 2009, como debatido outrora. Porém, este dado é de menor importância em comparação ao principal: o claro processo de ascensão e queda dos OPs consultivos.

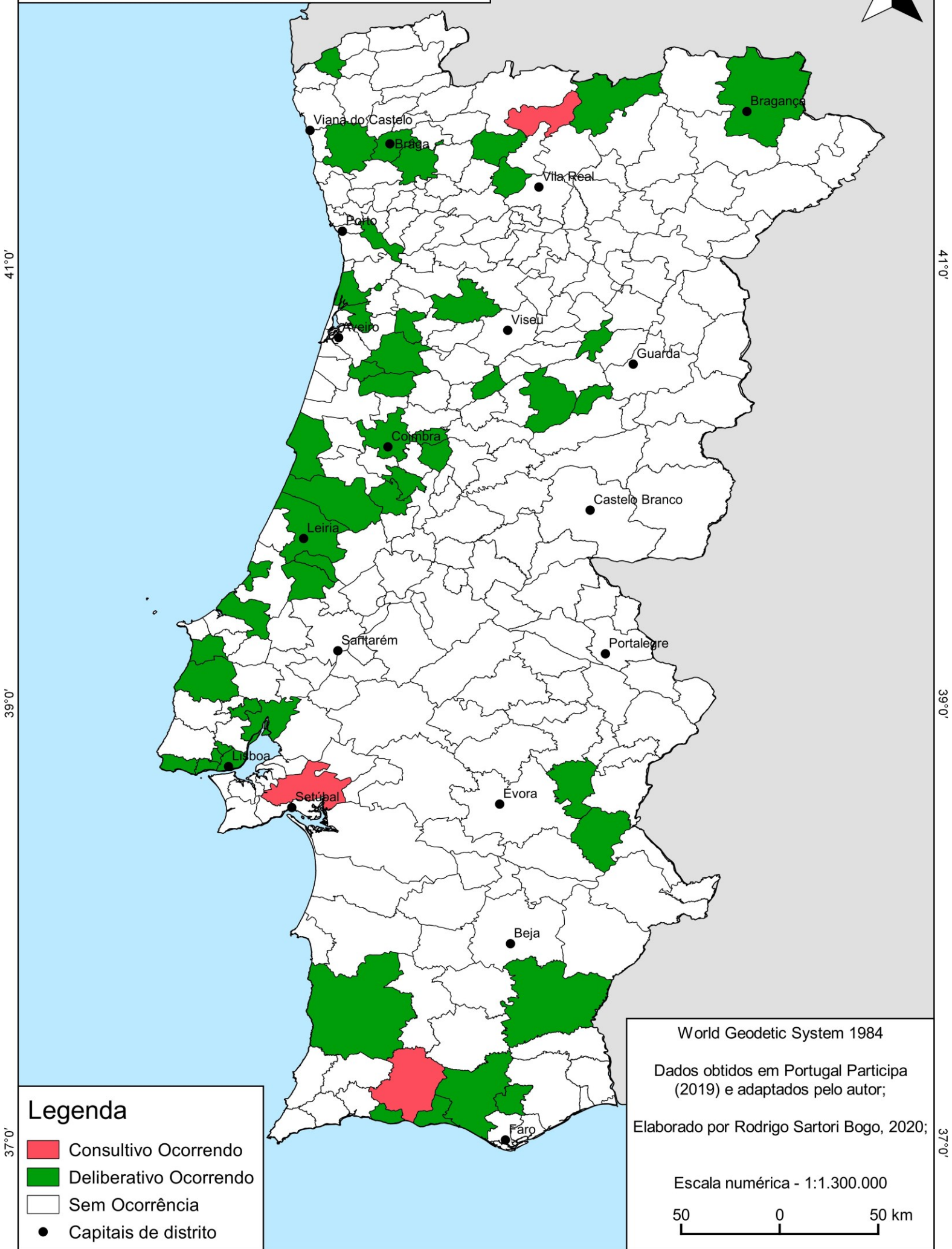
Como é possível observar, em conjunto com as considerações de Dias *et al.* (2018), há um crescimento progressivo destas experiências na primeira década do século XXI, sendo caracterizadas especialmente como “cópias de Palmela” (ALLEGRETTI, TANG & SECCHI, 2016), com um pico de 17 casos em 2008. A crise não é considerada uma determinante para sua diminuição posterior, sendo que o mais provável baque em termos nacionais para este modelo tenha sido a ascensão da experiência lisboeta, que alterou o *status quo* dos OPs municipais para o de co-decisão em detrimento da consulta. A aparição do modelo cascaense, compondo o surgimento da terceira onda, transformou novamente o cenário e influenciou ainda mais a derrocada das autarquias que aderiram ao formato original. O que eram 14

experiências em 2011 viraram somente 5 em 2013 e 2 em 2017 (mesmo patamar de 2003), sendo nos últimos 2 anos representadas por três municípios: Palmela, Boticas e Silves.

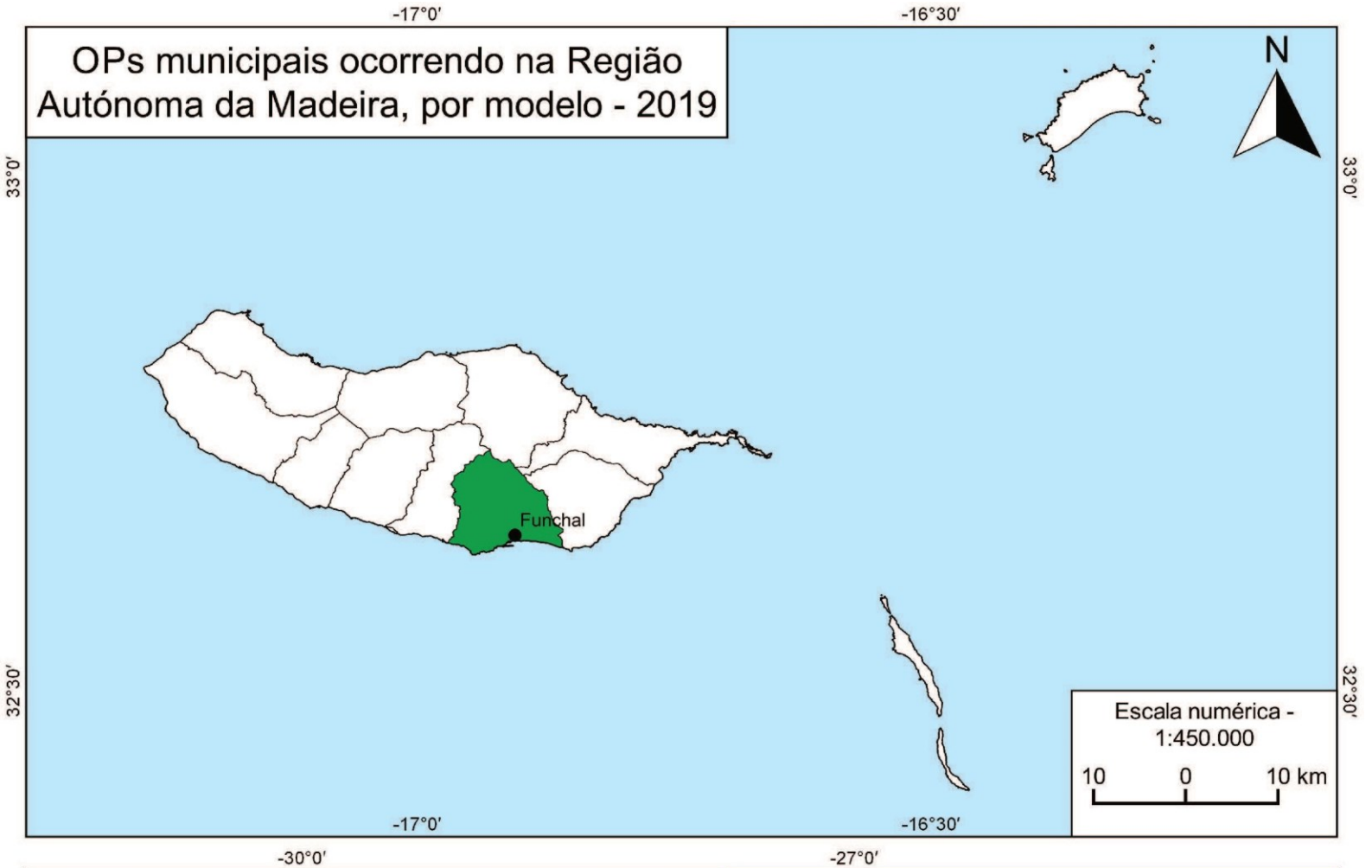
As constantes variações do gráfico mostram a instabilidade desses processos, como averiguado por Dias & Allegretti (2009) e Alves & Allegretti (2012), que tiveram picos de surgimento, mas em sua maioria foram descontinuados após poucas edições, com a exceção de Boticas, processo com mais edições consecutivas no país dentre todos os modelos. Até Palmela, que continua atuante e que foi a base para a expansão deste tipo de OP, mesmo tendo um enraizamento significativo com sua população (GRANADO, 2004; SANTOS, BATEL & GONÇALVES, 2018), passou por reformulações e períodos de hiato. O resultado da fragilidade e dos desenhos institucionais demasiadamente conservadores dessas experiências é que, menos de 20 anos após seu surgimento, estas representam apenas 2,6% dos orçamentos participativos locais em Portugal (dentre municípios, freguesias e OPJs, estes dois últimos com nenhum caso do tipo atuante), configurando a baixa resiliência deste grupo (ALLEGRETTI, 2014).

Para observar a diferença, no atual contexto dos municípios portugueses, em relação a presença dos modelos de tomada de decisão, confeccionamos os Mapas 33 (continente) e 34 (Regiões Autónomas) que mostram os municípios com OPs atuantes, discriminados entre modelo deliberativo e consultivo; os Mapas 35 (continente) e 36 (Regiões Autónomas) também separa os formatos de decisão, mas mostra somente os orçamentos participativos já encerrados; e os Mapas 37 (continente) e 38 (Regiões Autónomas) faz uma combinação dos anteriores de forma a facilitar a comparação espacial dos modelos.

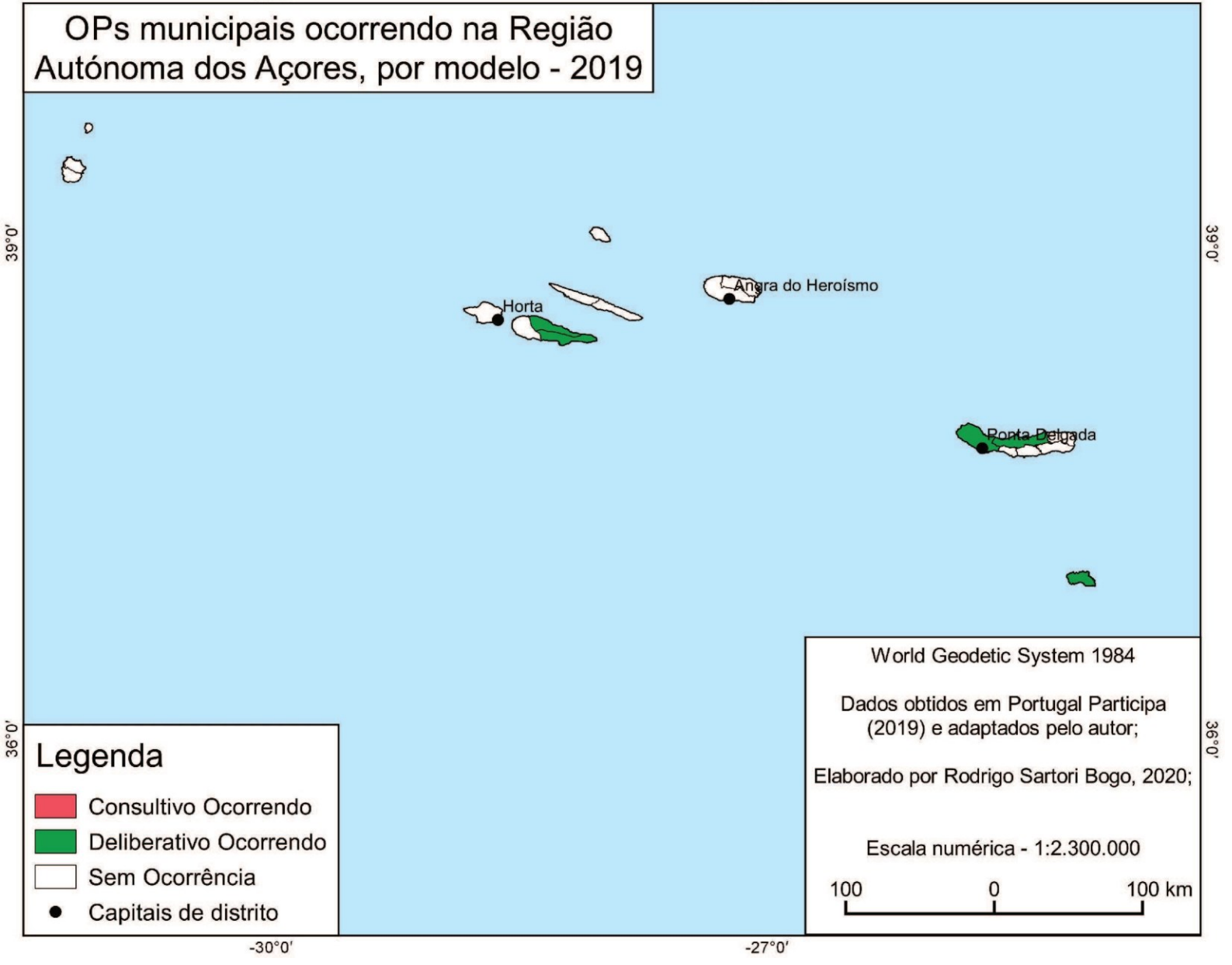
OPs municipais ocorrendo em Portugal continental, por modelo - 2019



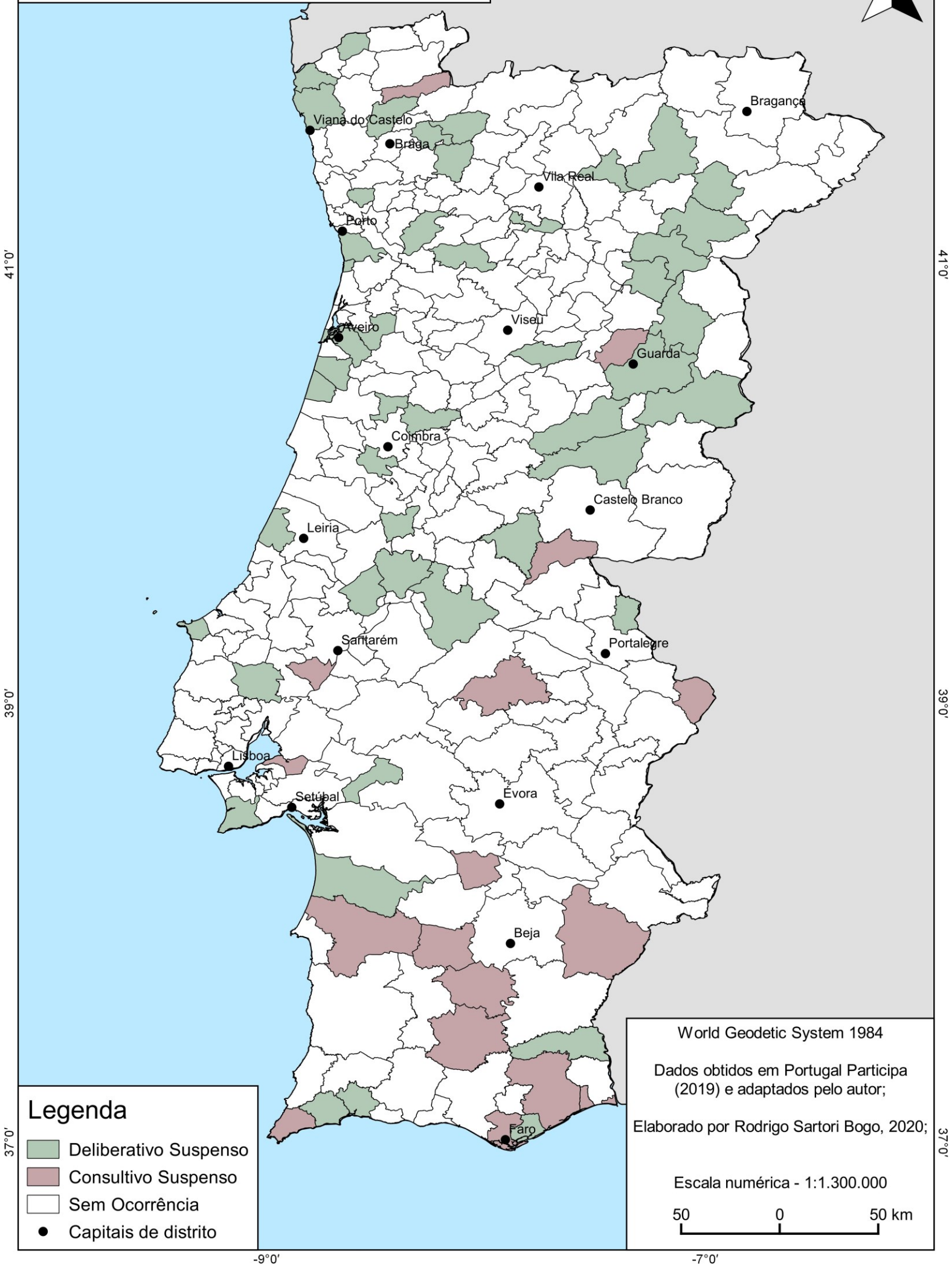
OPs municipais ocorrendo na Região Autónoma da Madeira, por modelo - 2019



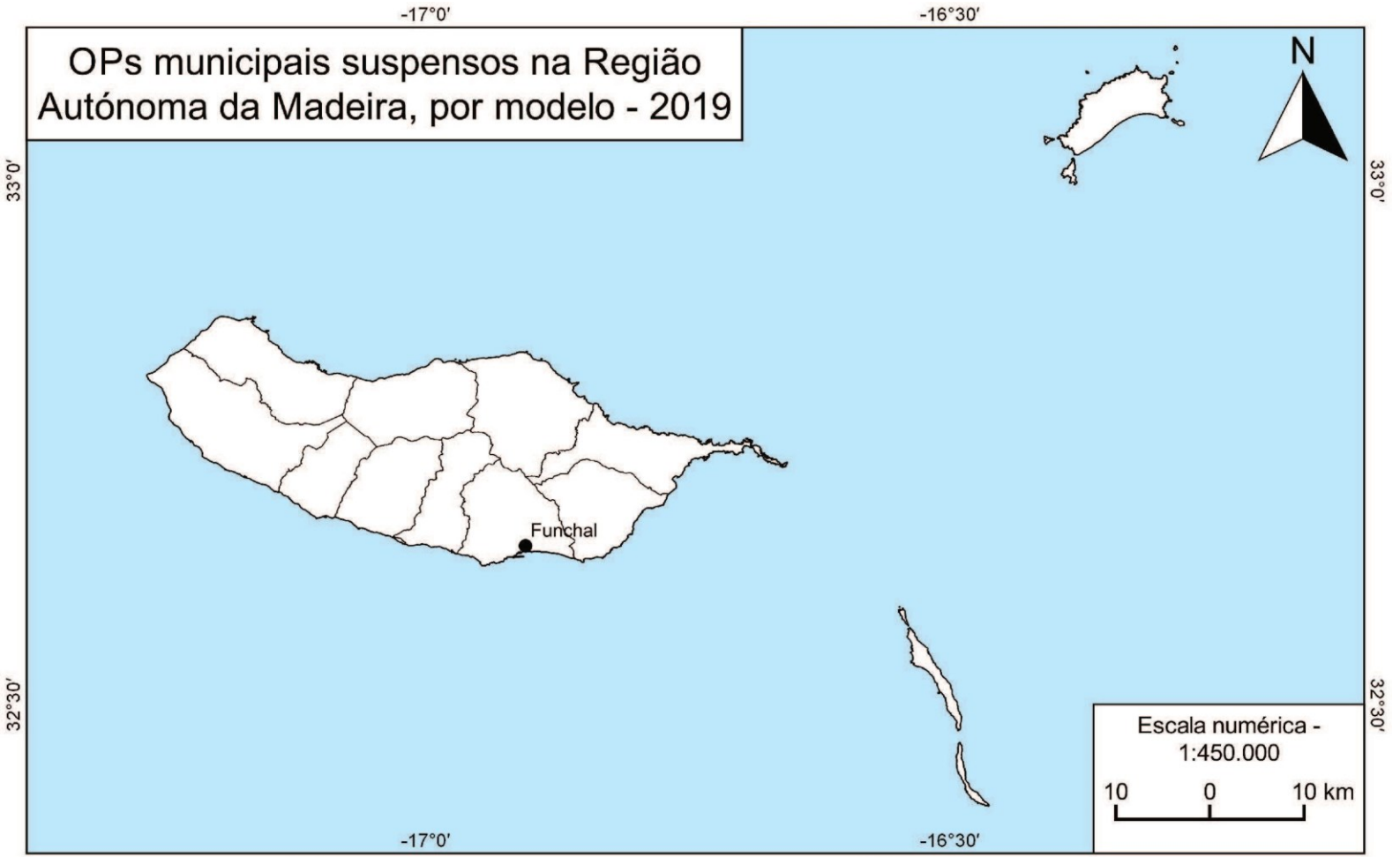
OPs municipais ocorrendo na Região Autónoma dos Açores, por modelo - 2019



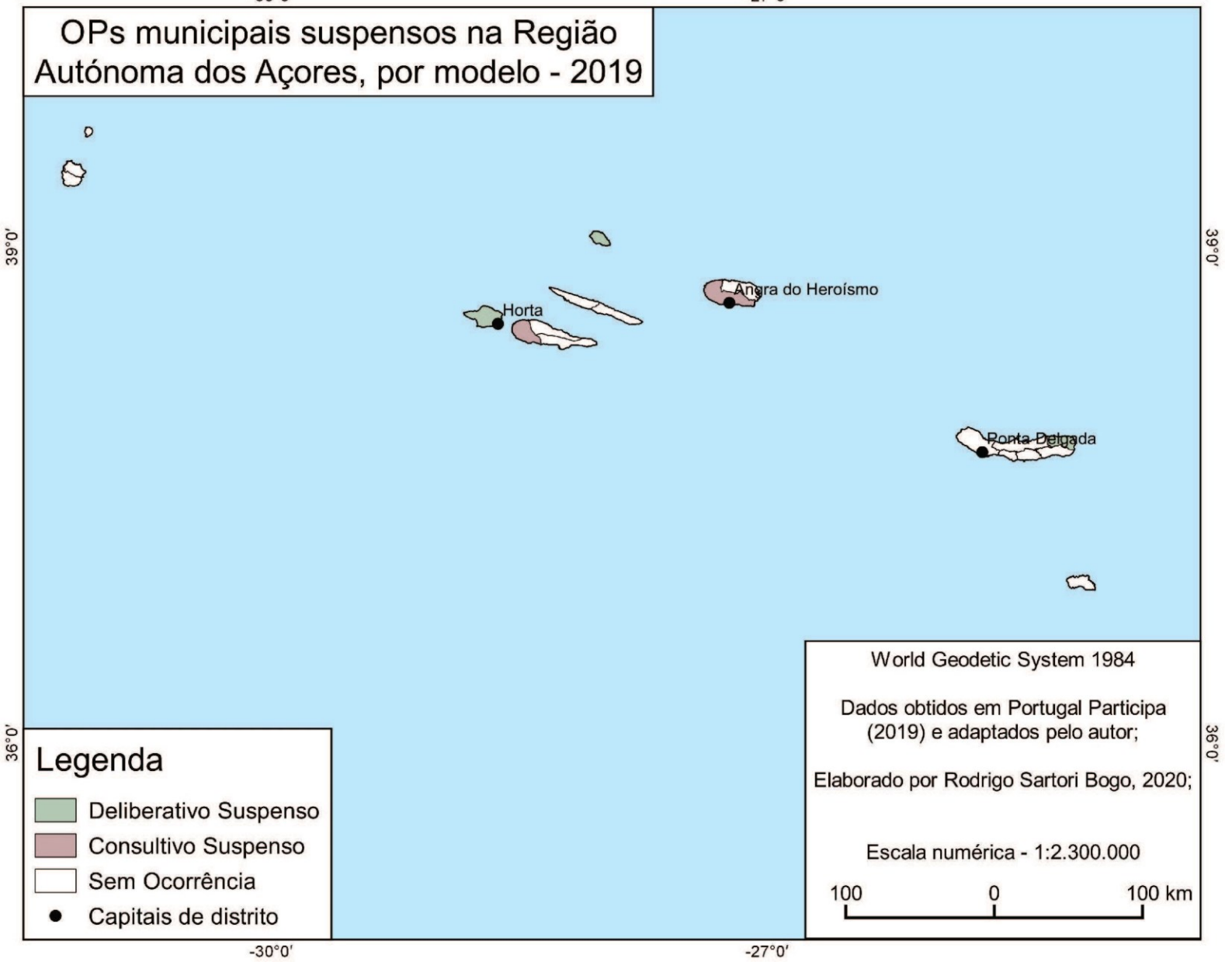
OPs municipais suspensos em Portugal continental, por modelo - 2019



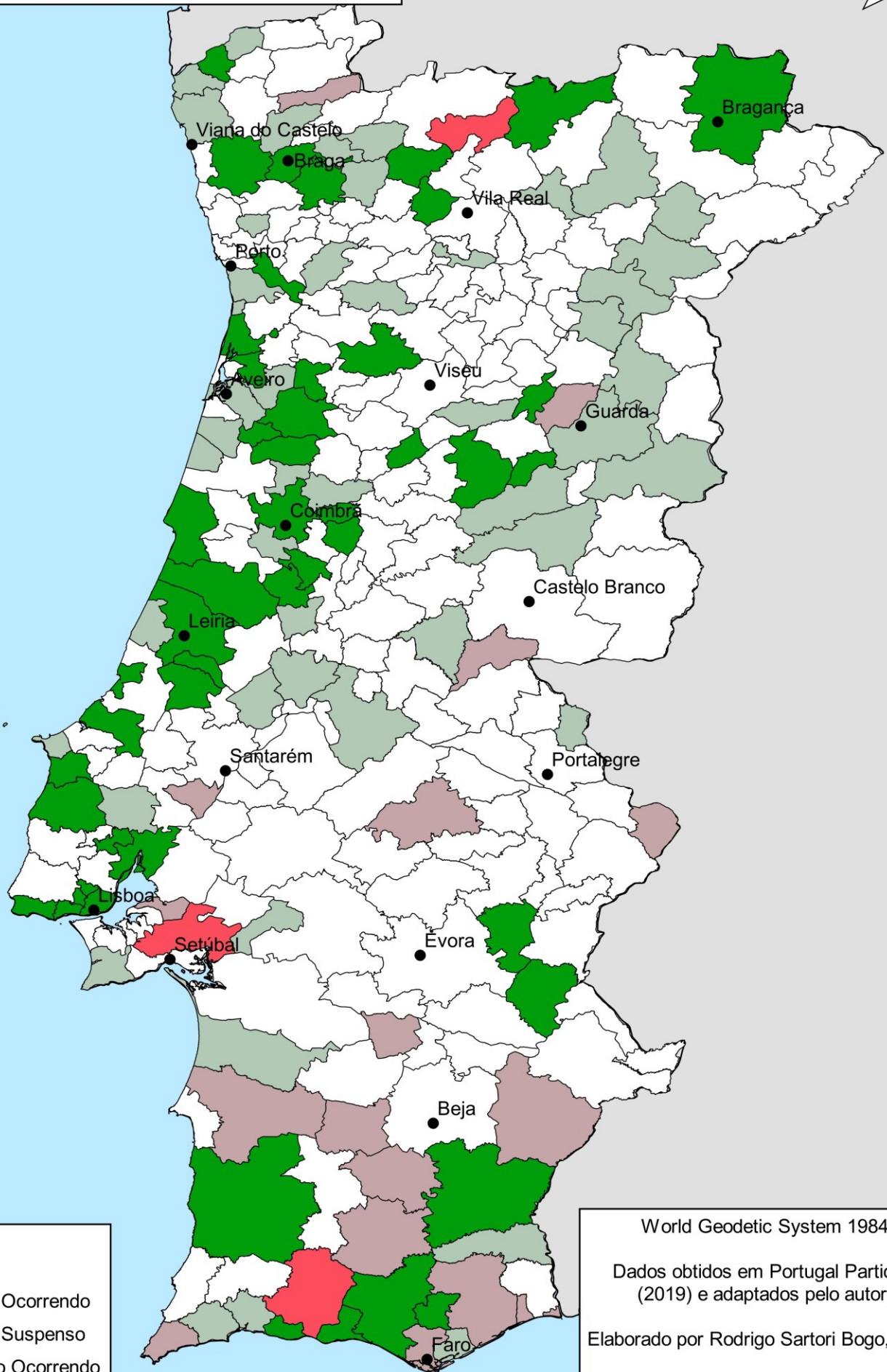
OPs municipais suspensos na Região Autónoma da Madeira, por modelo - 2019



OPs municipais suspensos na Região Autónoma dos Açores, por modelo - 2019



Cenário dos OPs municipais em Portugal continental, por modelo e status - 2019



Legenda

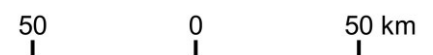
- Consultivo Ocorrendo
- Consultivo Suspenso
- Deliberativo Ocorrendo
- Deliberativo Suspenso
- Sem Ocorrência
- Capitais de Distrito

World Geodetic System 1984

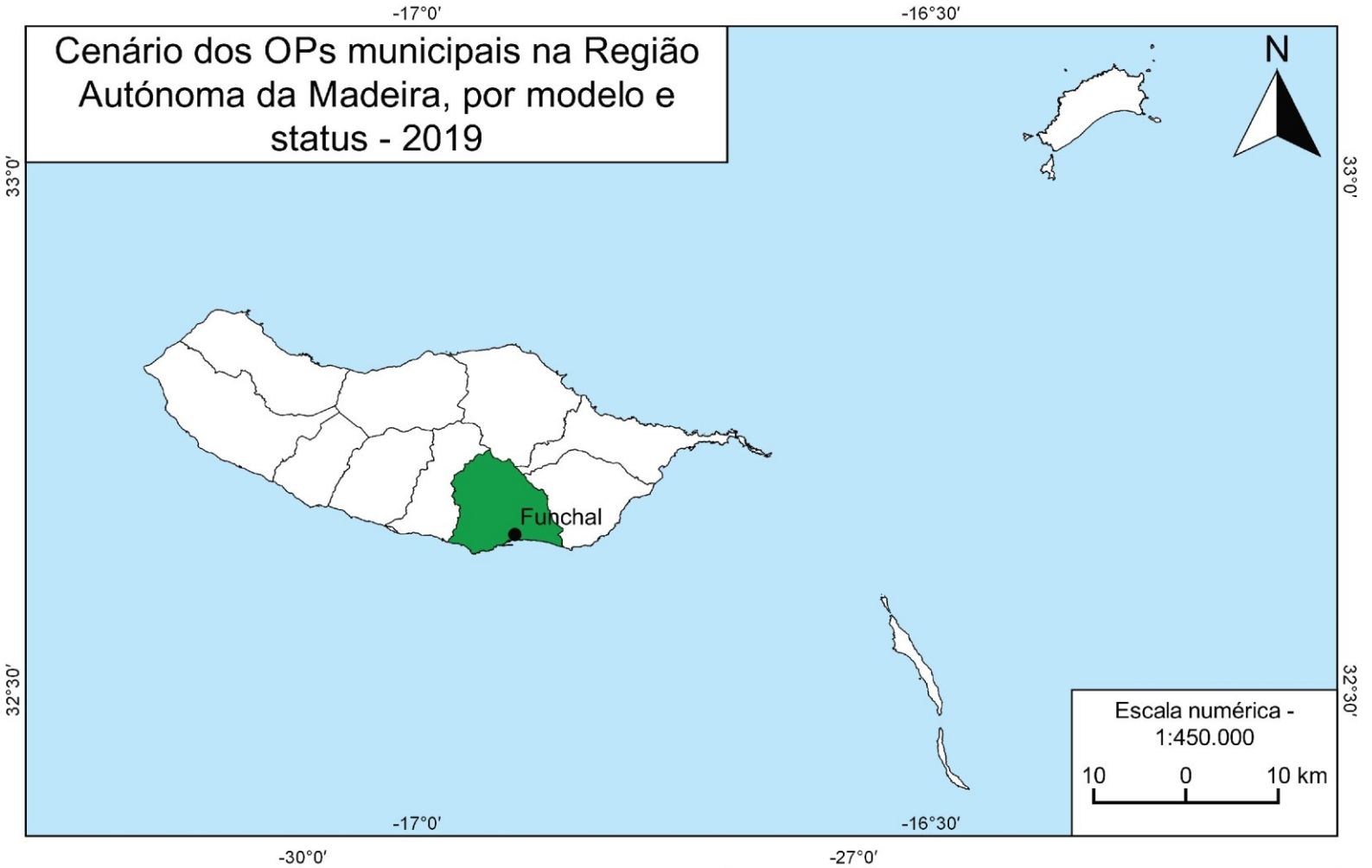
Dados obtidos em Portugal Participa (2019) e adaptados pelo autor;

Elaborado por Rodrigo Sartori Bogo, 2020;

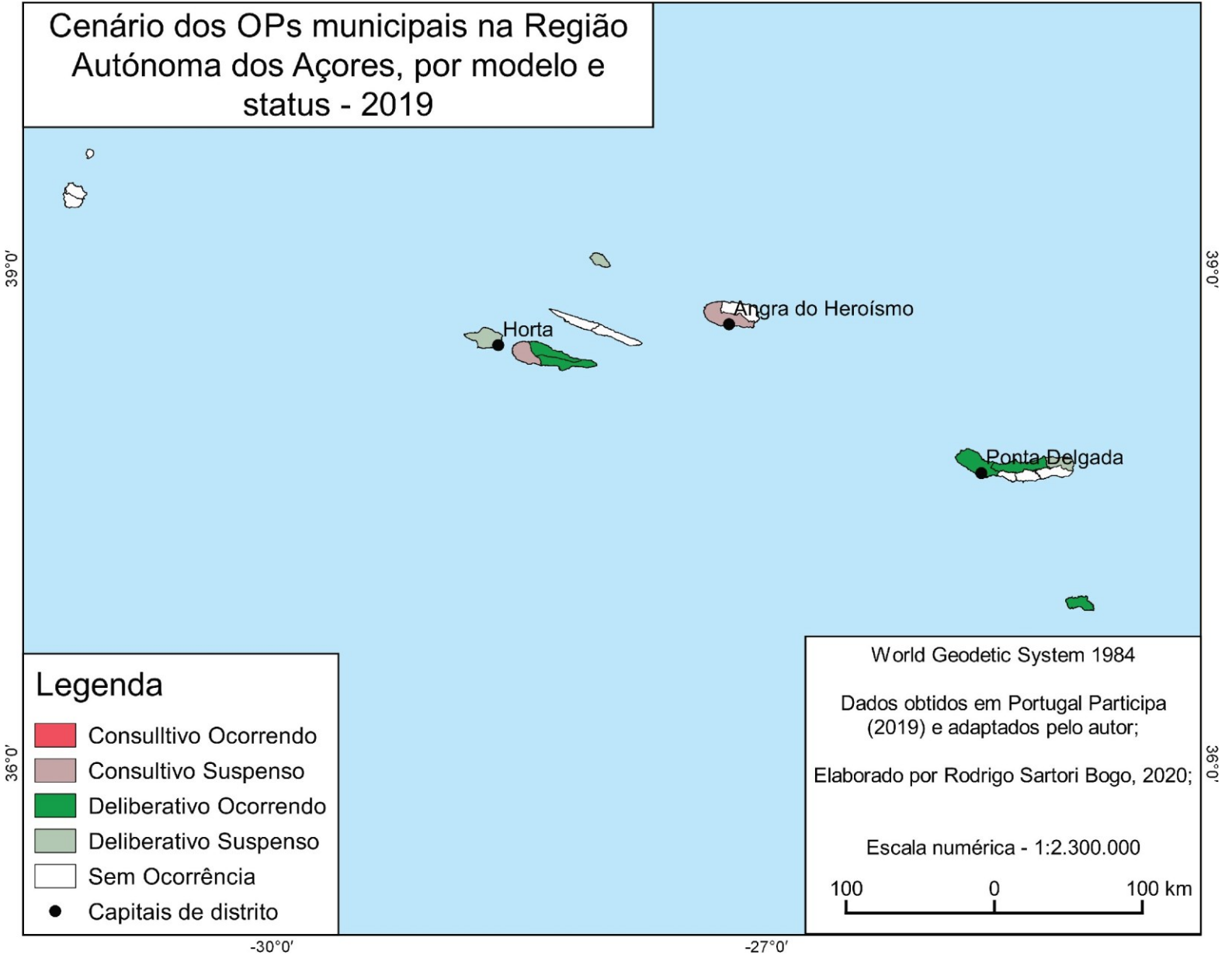
Escala numérica - 1:1.300.000



Cenário dos OPs municipais na Região Autónoma da Madeira, por modelo e status - 2019



Cenário dos OPs municipais na Região Autónoma dos Açores, por modelo e status - 2019



Os mapas mostram um contexto do qual há um domínio basicamente completo pelos formatos deliberativos (corroborando o gráfico anterior), presentes em quase todas as regiões do país, enquanto os consultivos que sobraram podem ser considerados casos descolados da atual tendência vivenciada, pelo menos no que diz respeito ao modelo de tomada de decisão. Este cenário já foi discutido anteriormente e não há necessidade de retomá-lo de forma aprofundada. O que nos interessa, neste momento, é um debate que está conectado com a participação, objeto desta seção, ao ser apresentada uma pergunta: o que, além da fragilidade e volatilidade característica dos OPs portugueses, justifica a derrocada dos processos consultivos? A análise da literatura científica fornece algumas reflexões.

Ainda que experiências de tipo consultivo tenham conquistado alguns avanços em termos de políticas públicas, mais especificamente no OP, especialmente a partir de vários casos ocorridos na Alemanha (SINTOMER *et al.*, 2012; RUESCH & WAGNER, 2013; CABANNES & LIPIETZ, 2015, 2017), as pesquisas realizadas mundialmente indicam que os processos consultivos têm menor capacidade de integração entre Estado e sociedade civil, menor poder de aprofundamento democrático e, em alguns casos, representam meros simulacros de participação, sendo na verdade caminhos para a cooptação de demandas populares e movimentos sociais.

Os limites já ficam marcados na discussão teórica propriamente dita, sendo vista de forma mais objetiva na escala da participação apresentada por Souza (2006), baseada em Arnstein (1969), introduzida em capítulo anterior. O autor descreve os processos consultivos como não sendo necessariamente problemáticos (quando implantados adequadamente podem conceder bons *insights* a gestores e planejadores), mas o grande problema é que não existem garantias de que a participação da população e suas opiniões terão algum valor para técnicos e políticos, sendo que é comum os representantes da administração pública se utilizarem de argumentos duvidosos para rejeitar propostas, demandas e até o simples *feedback* dos cidadãos, contrariando os preceitos de Fischer (2003). Este fenômeno foi observado, por exemplo, por Avritzer (2008) e Pereira (2015) em casos em que os técnicos não são favoráveis à abertura para a participação, tratando-se dos planos diretores no Brasil. Estas considerações fazem Souza (2006), em sua

análise dos “níveis” da escala, considerar que o método consultivo é sequer democrático na sua relação entre Estado e sociedade civil.

Ainda que as realidades sócio-espaciais onde o OP é implementado são diferentes, como já abordado diversas vezes aqui, os limites intrínsecos aos desenhos institucionais focados em orçamento de caráter consultivo se manifestam de forma similar em várias partes do globo. Mendes (2008) considera que os formatos consultivos são democráticos, opondo-se ao autor anterior, mas argumenta que são bem menos que os deliberativos, visto que a democratização deve ir além de somente consulta, informação e apreciação públicas. Justamente por somente os formatos deliberativos permitirem a tomada de decisão (nem sempre plena, mas no mínimo em partes) as consultas fornecem empoderamento social quase nulo.

Um aprofundamento acerca dessa questão é realizado por Smith (2009). Este argumenta que a consulta pública tende a aumentar o ceticismo da população acerca da sua capacidade de mudança do Estado, ao passo que são os burocratas que fazem os cidadãos jogarem em suas regras, e não o contrário, não havendo qualquer alteração nas relações de poder hierárquicas pré-existentes. Além disso, o autor apresenta estudos de caso que perceberam o baixo grau de influência que esses canais apresentam em suas políticas públicas resultantes, evidenciando que normalmente os canais consultivos são abertos unicamente para legitimar decisões já tomadas pelo poder público. Concordando com Souza (2006), o autor define consultas públicas como fortemente suscetíveis à manipulação e cooptação, posicionando-se contrariamente a este tipo de desenho institucional, também pela falta de controle social que os cidadãos podem exercer nestes casos.

No que tange especificamente os OPs consultivos, Allegretti & Hartz-Karp (2017) afirmam que estes modelos representam um sistema de “escuta seletiva”, em que só interessam aos governantes alguns aspectos das demandas dos cidadãos, permitindo que os mesmos escolham a dedo as propostas. Soma-se a isto a falta de capacidade de gerar alterações significativas nas estruturas político-administrativas da gestão pública e o baixo potencial pedagógico. Uma consequência desses fenômenos é que tais processos deixaram de ser apoiados por consultores e embaixadores do orçamento participativo, sendo progressivamente abolidos em países como Estados Unidos, Polônia e Portugal (este último não completamente, como visto acima).

Allegretti (2013, 2014) cita o fato que no Brasil, a ideia de processos consultivos nunca foi central, apesar de terem surgido posteriormente. Isso porque claramente estes processos podem ser considerados “fracos”, “leves” ou *soft*. Um dos motivos é porque tais processos pecam em aspectos debatidos anteriormente que são centrais para a qualidade de um OP: *accountability*, *responsiveness* e transparência. Ao entrarem em um “filtro” por parte dos técnicos, que decidem por conta própria quais serão as demandas acatadas e quais os critérios adotados para escolhê-las, o processo se torna menos transparente, já que nunca irá se saber até que ponto as justificativas dos técnicos ou políticos não são puramente retóricas ou falaciosas (SOUZA, 2006); e também porque as regras se tornam mais cinzas, então a relação entre *input* (de demandas ou ideias) e *output* (de projetos ou obras) não é clara o suficiente, não sendo portanto responsiva.

Tais questões são, portanto, falhas estruturais desse modelo, colocando-o atualmente numa “emboscada”, visto que as experiências baseadas em co-decisão cresceram e obtiveram melhores resultados na maior parte dos países que eram proponentes do caso aqui criticado. Ainda que algumas poucas experiências consigam criar fortes laços de confiança, como Palmela (SANTOS, BATEL & GONÇALVES, 2018) ou Solingen (CABANNES & LIPIETZ, 2015; 2017), estas demandam muito mais trabalho e investimento por parte dos técnicos e políticos para criar um sentimento de corresponsabilização com os cidadãos, não sendo indicado nem do ponto de vista do aprofundamento democrático, nem de eficiência administrativa. Mesmo que os caminhos decididos sejam adequados em termos técnicos, a falta de acesso à “decisão final” pode criar vários efeitos psicossociais de insatisfação e desconfiança nos cidadãos (ALLEGRETTI, 2013, 2014). Como posto por Souza (2006) deve-se conceder aos cidadãos o direito de “correr o risco de falhar em liberdade”.

4.3.2 OPs co-decisórios e os números da participação

A partir do que foi visto na seção anterior se sabe que, em teoria, os processos co-decisórios são mais eficazes em termos de atendimento de demandas, mais democratizantes, responsivos, *accountables* e transparentes, além de intensificarem a vida cívica e estenderem parte da gestão urbana para a sociedade

civil (SINTOMER *et al.*, 2012; SOUZA, 2006, 2010; ALLEGRETTI, 2013, 2014).

Como argumentado por Smith (2009), não devemos olhar somente para este modelo do que um “OP ideal” deveria ser, mas sim para sua prática real, de forma a identificar limites e possibilidades. Sendo no atual momento o enfoque na participação popular em termos quali-quantitativos, devemos primeiro identificar se as pessoas efetivamente participam.

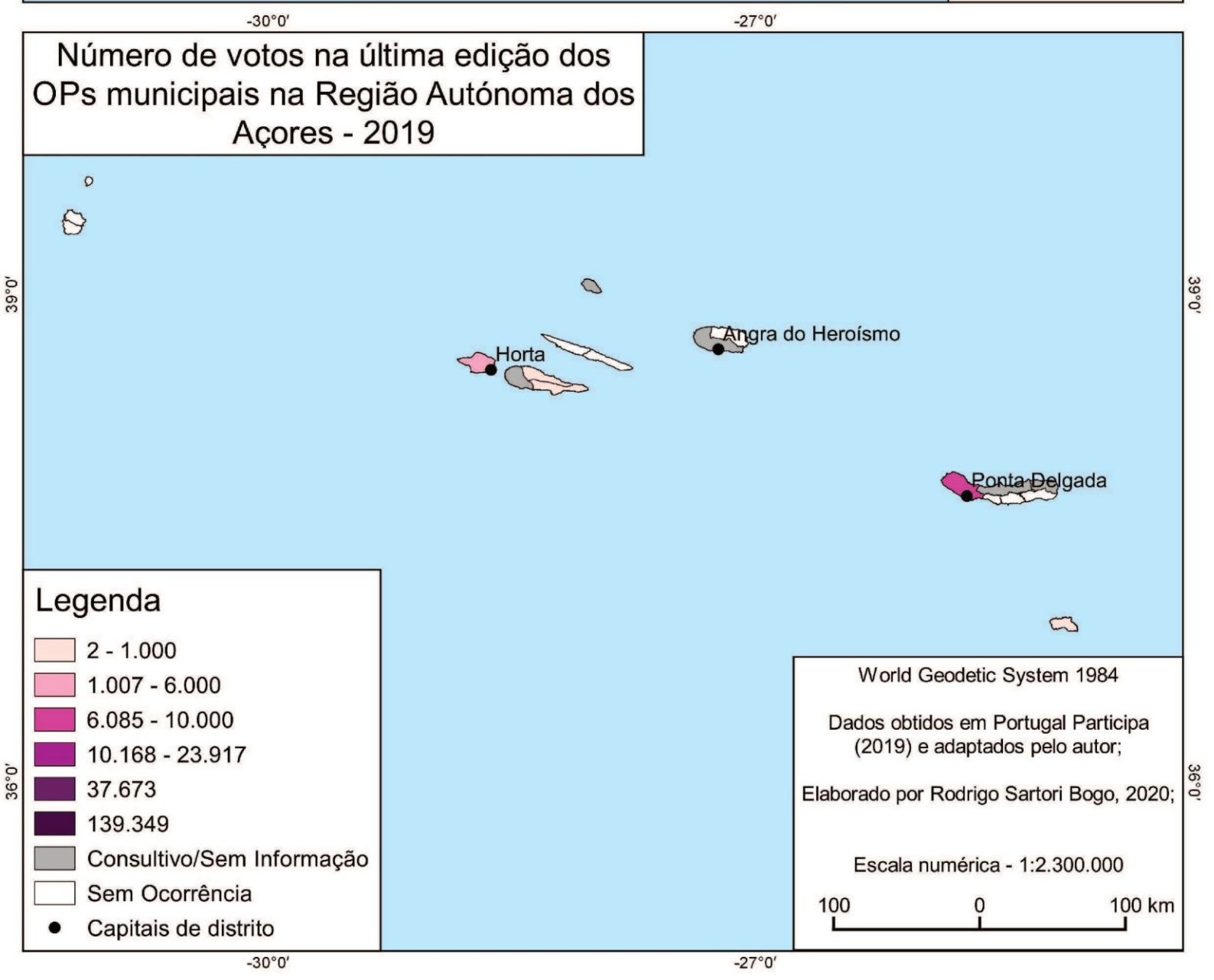
Antes, apresento ressalvas importantes. Os OPs deliberativos portugueses apresentam desenhos institucionais diversos, sistemas de votação que variam e diferentes formas de agregar propostas. São, portanto, heterogêneos, assim como qualquer país que tal canal participativo se instalou e espalhou amplamente. No entanto, seguem um esqueleto relativamente comum, fundamentado especialmente em Lisboa, composto por cinco passos, sendo eles: 1 – divulgação das normas de participação e prazos; 2 – abertura de período para inserção de propostas, presencialmente ou *online*; 3 – período para análise das propostas por parte de técnicos da autarquia, seguindo critérios pré-definidos; 4 – propostas aprovadas são liberadas para votação, presencialmente ou *online*; 5 – divulgação das propostas vencedoras e *feedback* do processo.

É este caminho, que envolve especialmente a ideia de discutir e votar em propostas com uma fatia orçamentária pré-definida que se torna a baliza para identificar a participação nestes processos, ao menos em termos quantitativos. Nestes casos, num primeiro momento, iremos nos aproximar das medidas padrão das análises em estudos de democracia representativa para permitir comparações posteriores: o primeiro critério para discutir a qualidade da participação é o número de votos (ou votantes) totais. Este dado é apresentado especialmente nos mapas 39 (continente) e 40 (ilhas).

Número de votos na última edição dos OPs municipais na Região Autónoma da Madeira - 2019



Número de votos na última edição dos OPs municipais na Região Autónoma dos Açores - 2019



Num primeiro momento é essencial explicar como estes valores foram obtidos e o que os fundamenta. Ao olharmos os mapas, torna-se visível que o número de municípios em cor cinza cresceu, o que não significa que os dados anteriores sobre OPs consultivos tenham sido atualizados, mas sim que várias das experiências deliberativas, especialmente as suspensas há alguns anos, não fornecem, ou em alguns casos, sequer têm armazenados dados sobre a participação em seus processos.

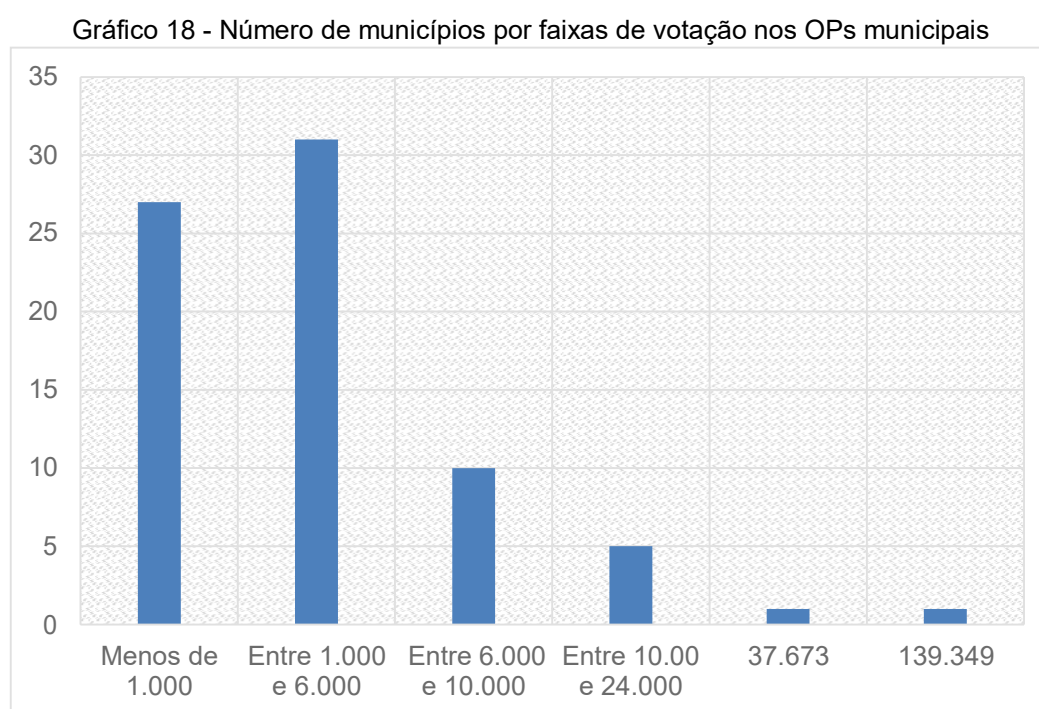
Outro fator a ser contabilizado é como estes dados são coletados e apresentados pelas próprias autarquias em seus sites oficiais ou quando contatados diretamente em seus canais de comunicação institucional. Em geral, nos próprios endereços virtuais dos orçamentos participativos é concedida a informação sobre o número de *votos* totais, as vezes de forma chamativa, em conjunto com as constatações de Lüchmann, Falanga & Nicoletti (2018) sobre a posição do *marketing* nestes casos (o que é particularmente evidente em Cascais). No entanto, outro dado relevante que costuma não aparecer é o número de *votantes*, ou seja, a quantidade de indivíduos que efetivamente escolheu uma proposta ou se dedicou ao processo como um todo.

Por que isso é importante? Pois, como discutido a pouco, os OPs deliberativos portugueses têm, em geral, um esqueleto comum, mas diversas variações nos passos de seus ciclos e metodologias diferenciadas que irão definir a tomada de decisão final. Em alguns casos são permitidos mais que um voto por cidadão, o que pode inflar os números de alguns processos, sendo citados no decorrer do texto quando forem relevantes para a análise. A lista composta por estes modelos que vão além da norma padrão de “um cidadão igual a um voto” somam 22, sendo que 15 deles seguem ocorrendo.

A primeira parte da análise se direciona às classes mais baixas, que congregam, respectivamente, menos que 1.000 e entre 1.000 e 6.000 votos, contabilizando um baixo índice de participação por via do voto em termos absolutos. Não há uma distribuição espacial marcada destes processos, sendo que os mesmos estão presentes pontualmente no distrito de Leiria, em áreas interioranas ao sul da bacia do Tejo e no Algarve, mas recebem efetivo destaque em outra parte do país. Estão espalhados pelo norte, justamente a região onde ocorreu a maior disseminação da quarta onda de OPs no país, a mesma que já foi analisada

extensivamente por sua fragilidade institucional e características de pouco impacto territorial em decorrência dos indicadores levantados. Ao vermos dados absolutos de votação reduzidos em comparação à experiências mais robustas estabelecidas em gerações anteriores, há nova evidência da problemática decorrente da relação entre expansão e baixa qualidade das experiências, identificada por DIAS *et al.* (2018).

Uma forma de observar os números nos detalhes é por via do Gráfico 18 sendo possível observar os dados no pormenor acerca das faixas de votação absoluta em OPs deliberativos.



Fonte: Elaborado pelo autor;

É perceptível como os dois primeiros grupos à esquerda, especialmente espalhados pelo país e com maior concentração no norte, são efetiva maioria dentre as experiências portuguesas deliberativas com dados disponíveis: equivalem a aproximadamente 77% dos casos contabilizados, porcentagem que vale tanto para a totalidade dos processos quanto para os que ainda estão ocorrendo, dando leve evidência de que a baixa participação não está tão relacionada com a suspensão destes canais nas autarquias, mas é um padrão visto em sua totalidade, o que pode ter potencial explicativo para a fragilidade característica dos OPs no país.

Na faixa com menor participação, existem ainda a ocorrência de 15 municípios que tiveram 300 votantes ou menos em sua última edição, sendo eles: Alenquer, Marinha Grande, *Chaves*, *Albufeira*, *Vila do Porto*, Murça, Peniche, *Manteigas*, Alvaiázere, Marvão, *São Roque do Pico*, *Mondim de Basto*, *Cabeceiras de Basto*, Sabugal e *Redondo* (os destacados em itálico seguem ocorrendo). Os últimos 4, já inseridos no grupo que compõe a metade “de baixo” das menores votações absolutas, se destacam ainda mais por terem tido, respectivamente, somente 51, 40, 26 e 2 votos¹⁹² na etapa de tomada de decisão.

Somados as duas faixas supracitadas, o número de votos atinge o número de 98.648, mas não é completamente representativo. Isso porque dos 58 municípios que as compõem, 17 utilizam-se de estratégias de votação em que cidadãos podem escolher mais do que um projeto na etapa da decisão. Tal grupo inclui algumas experiências consideradas relevantes a nível nacional, como Odivelas, com 5.768 votos totais (cada pessoa tem direito a dois votos); Loulé, tendo o número de 5.071 na última edição (abre dois canais de votação, um *online* e outro presencial, com o segundo tendo peso maior, o que reforçou a participação desse tipo na última edição); e Amadora, atingindo 2.483 (também com cada participante podendo votar em duas propostas). Portanto, a média de votos de 1.701 por experiência nestas duas faixas deveria ser reduzida ainda mais para se aproximar de forma mais adequada com a realidade.

Já nas faixas intermediárias, que formam os 15 municípios que atingiram valores absolutos acima de 6.000 e abaixo de 24.000 votos, há uma espacialização atrelada com aspectos discutidos anteriormente. Primeiro, um vínculo demográfico com algumas cidades de destaque na rede urbana portuguesa, como Coimbra e Braga, e também com processos já territorialmente mais enraizados com suas populações, como Odemira e a própria Braga, e representantes mais robustos da quarta onda, em especial nos distritos de Aveiro e Guarda. No entanto, a região mais chamativa é novamente a Área Metropolitana de Lisboa, justificando a importância dada por Lüchmann, Falanga e Nicoletti (2018) aos OPs de tal partes do país para o contexto nacional. Além dos casos de Vila Franca de Xira e Torres Vedras, é perceptível que os dois *outliers* do Mapa 39, representados pelas cores mais

¹⁹² Além do mais, três destes quatro (menos Redondo) têm metodologias que permitem mais de um voto, o que significa que o número de cidadãos envolvidos foi ainda menor.

escuras, estão inseridos justamente no vínculo direto com a capital nacional. A análise será aprofundada neles logo mais.

Porém, ainda discutindo as faixas intermediárias, novamente os valores de votação não falam totalmente por si, com alguns devendo ser analisados mais detalhadamente. Neste grupo, somente três experiências utilizam-se de metodologias diferenciadas de votação que podem induzir ao erro a observação das quantidades finais. Isso por si só suscitaria uma reflexão sobre o fato que as faixas mais baixas de votação são justamente as que mais apresentam metodologias que inflam seus dados (30% nas faixas abaixo de 6.000 e 20% nas entre 6.000 e 24.000), não sendo o foco do atual momento. As três autarquias supracitadas, que buscaram modelos diferenciados na fase de decisão das propostas são: Peso da Régua, com 7.122 votos (cada participante podia votar em até 3 projetos); Albergaria-a-Velha, que atingiu 8.272 (também com o formato de até 3 votos por cidadão hábil) e Lagoa, a única destes ainda ocorrendo, que na última edição teve o número de 10.168 (2 votos disponível para cada participante). Ou seja, na relação entre votos e metodologia, se quiséssemos aplicar o número de votantes, os municípios citados seriam todos “rebaixados” para as faixas abaixo.

Olhando os dados detalhadamente, outra questão curiosa surge. Nos 5 municípios que ultrapassaram os 10.000 votos na última edição, sem contar os *outliers*, somente um segue ocorrendo, o de Torres Vedras (18.625 votos únicos), representante da quarta onda e com somente quatro edições realizadas até agora, o que denota uma rápida adoção da população local pela experiência, justificando sua presença como objeto de pesquisa ao lado de Palmela e Cascais na investigação de Santos, Batel & Gonçalves (2018). Já os outros três, também de voto único, eram Penafiel (13.545), Fundão (23.326) e Covilhã (23.917), todos representantes da quarta geração de OPs e que não conseguiram superar o “corte” de 4 edições definido por Dias *et al.* (2018). Esse fenômeno fornece mais argumentos à questão da relação entre participação e estabilidade e como mesmo alguns dos casos com maior votação em Portugal não são suficientes para manter as experiências ocorrendo. Algumas possibilidades são vislumbradas em fatores já discutidos, como os valores empregados, ou a simples vontade política de mantê-las pode ter peso maior; a participação, mesmo que em grandes números, pode ser de baixa

qualidade, em decorrência do desenho institucional; ou esses valores, relevantes para o contexto português, na verdade não são altos.

Isto porque existem dois casos que superam, com certa folga, os valores atingidos nas faixas intermediárias, e que acabam se configurando como *outliers* pela discrepância. Não sendo surpresa, concordando com Allegretti, Dias & Antunes (2016), tratam-se dos dois mais influentes e robustos processos do país: Lisboa e Cascais. Justamente as duas experiências com valores mais elevados e que, nas análises realizadas até agora, se destacaram na maior parte dos indicadores, surgem também na “ponta de lança” em termos de participação. Tal elemento se torna argumento de que quando as condições institucionais estão presentes (vontade política para fazer e melhorar a experiência e desenho institucional aberto e de qualidade, especialmente) os cidadãos irão adotar o canal participativo, melhorando-o, continuamente gerando um processo de retroalimentação entre as esferas do Estado e da sociedade civil.

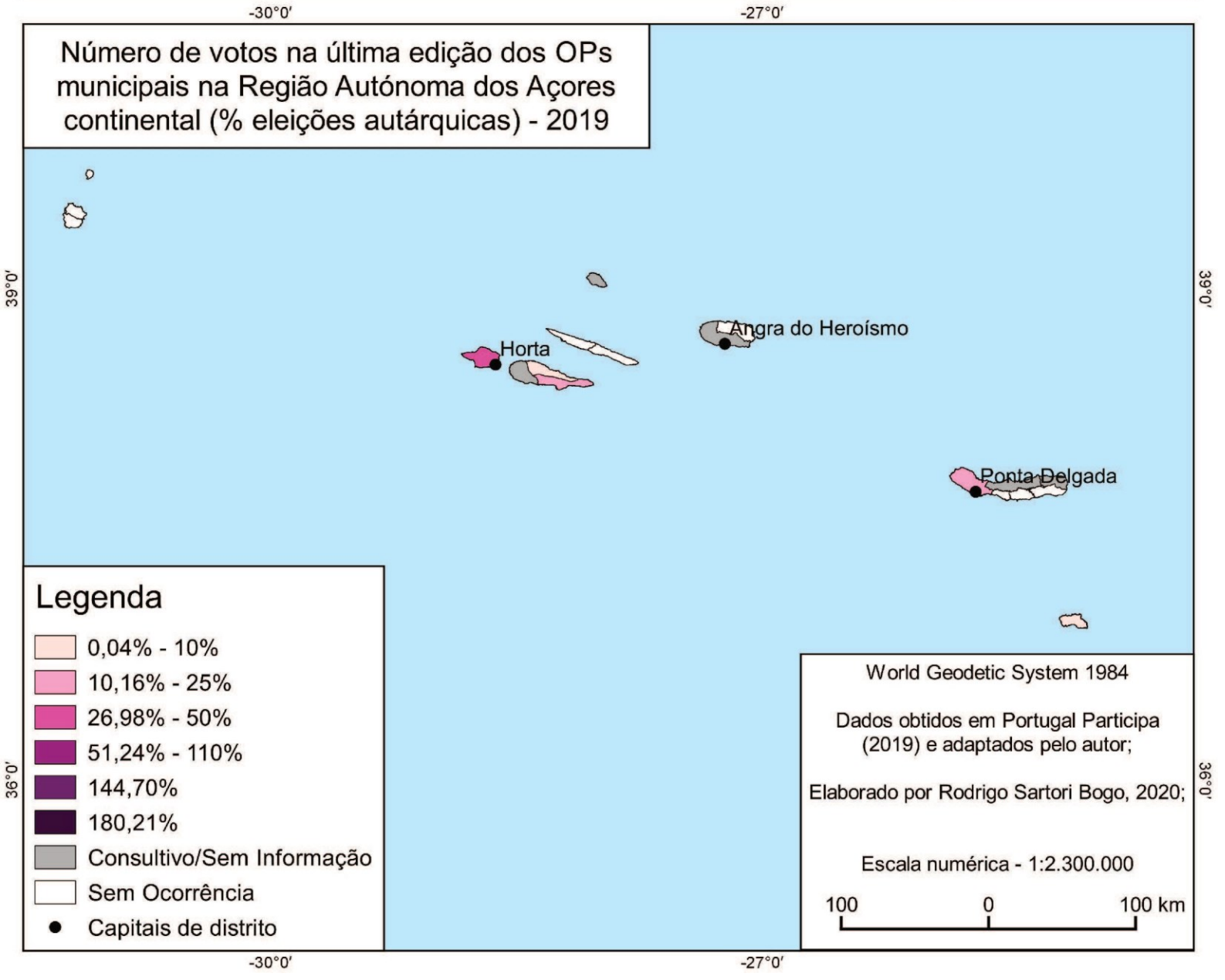
O caso de Lisboa, com mais edições e aplicando voto único (com um segundo opcional), atinge patamares aceitáveis e é “beneficiado” nas discussões em termos absolutos pela dimensão populacional do município (maior do país), algo já visto também em relação aos valores de investimento. Cascais, no entanto, se mostra num patamar além, mostrando-se como um exemplo à nível internacional pelo tamanho valor dado por seus cidadãos ao processo (talvez mais ainda do que os gestores, pelas discussões anteriores). Porém, isso não deve ser feito de forma cega, já que o modelo de tal cidade faz parte do grupo dos que permitem a votação múltipla, ou seja, mais do que somente um. De qualquer forma, a própria autarquia disponibiliza o número de votantes, sendo estes 69.766, superando com folga Lisboa.

Porém, não são só os valores absolutos que podem conceder elementos para debate acerca dos OPs em Portugal, observando aspectos da qualidade da participação. Outro dado, ainda mais relevante, é a relação entre a votação dos OPs e a última edição das eleições autárquicas, que ocorreu em 2017. A espacialidade deste é visível nos Mapas 41 (continente) e 42 (Regiões Autónomas).

Número de votos na última edição dos OPs municipais na Região Autónoma da Madeira continental (% eleições autárquicas) - 2019



Número de votos na última edição dos OPs municipais na Região Autónoma dos Açores continental (% eleições autárquicas) - 2019



Antes de nos atentarmos às informações territorializadas acima e discuti-las de forma endógena ao caso português, é necessário explicar o porquê deste indicador, sendo na verdade uma decisão simples, mas com grande potencial explicativo. Como já foi discutido anteriormente, acompanhando a dinâmica europeia, os OPs portugueses foram criados e disseminados com a ideia de intensificar a democracia, na tentativa de diminuir a barreira latente entre representantes e representados, Estado e sociedade civil, que ficou perceptível no crescente índice de abstenções nas eleições do país, especialmente no século XXI (DIAS, 2011; SINTOMER *et al.*, 2012; ALLEGRETTI & DIAS, 2015).

Portanto, já que os modelos de Lisboa e Cascais foram adotados praticamente de forma unânime no país (lembrando, com suas devidas variações) e estes têm como elemento decisório o voto quantitativo (em projetos que são “eleitos”) então a comparação entre os números de cada um destes casos faz sentido, até pelas faixa etárias similares entre quem é permitido votar nas eleições autárquicas e os OPs gerais, visto que nesta seção não estão sendo tratados as freguesias e OPJs¹⁹³.

Este dado permite observar, ainda que de forma incipiente, quais os municípios em que o orçamento participativo ganhou mais valorização em relação às eleições como processo institucional relevante e capaz de mudança, já que a percepção dos portugueses acerca de seus governantes não é, em geral, positiva (COELHO, 2015). Não se busca, aqui, identificar se o OP causou algum efeito de melhoria na relação dos cidadãos com a democracia representativa, já que Dias *et al.* (2018) argumentaram que, até o momento, não existem evidências que sustentem tal possibilidade.

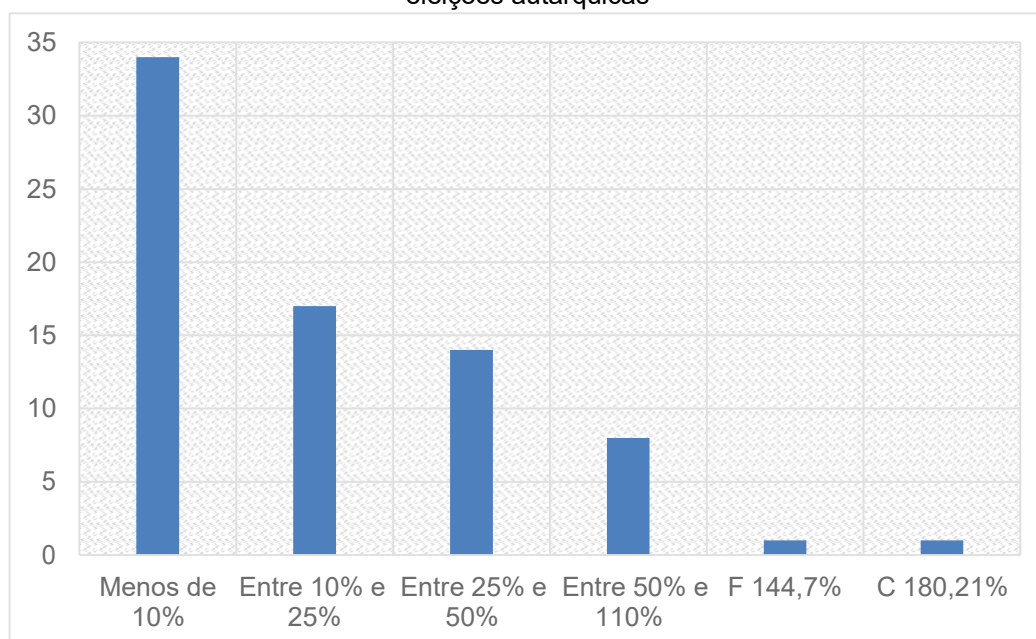
Agora, tratando especificamente dos dados, sua análise espacial deve ser feita novamente a partir das classes apresentadas. Entre as mais baixas, que congregam os municípios em que a votação de proposta dos OPs deliberativos chegou a no máximo 25% do índice das últimas eleições autárquicas, pouco mudou em relação as primeiras faixas mostradas nos mapas anteriores, com dois fenômenos que devem ser citados. Novamente são majoritários no norte (reforçando às críticas a “quarta onda”), mas dessa vez tal região abre espaço para

¹⁹³ Isso porque levantar a participação nas freguesias apresenta maior grau de dificuldade, sendo uma limitação da coleta realizada e pelo fato de os OPJs variarem muito entre suas faixas etárias e complicarem análises sobre a comparação nos índices de votação.

representantes das classes mais altas com presença mais significativa, especialmente nos arredores da Guarda e do triângulo Aveiro-Coimbra-Viseu. Porém, são muito intensos próximos a Leiria (distrito elogiado anteriormente, se mostrando fraco no quesito participação) e, em conjunto, na Grande Lisboa. A região mais importante para os orçamentos participativos portugueses (DIAS, 2013) aparece num contexto similar ao da seção anterior: recebe destaque nos valores absolutos, mas apresenta índices intermediários e até fracos quando observamos os dados sob uma ótica relativa, ainda que com exceções. Portanto, os altos números de votação e valores investidos (para padrões portugueses) estão vinculados a grandes números populacionais e financeiros, “enganando” quem realiza análise superficial.

O caso de Lisboa se torna evidente, ao vermos que o segundo maior processo em termos de participação absoluta se encontra na segunda faixa nos índices de votação, com uma relação de 14,92% dos votos no seu OP em comparação com as últimas eleições autárquicas. É um valor baixo, mas a capital não deve criticada isoladamente, estando presente num conjunto nacional, já que os valores mais baixos na relação são também os mais abundantes, como esclarecido pelo Gráfico 19.

Gráfico 19 - Número de municípios por faixas de votação nos OPs municipais em comparação com eleições autárquicas



Fonte: Elaborado pelo autor;

A partir do gráfico acima é possível observar que há uma distribuição não tão desigual entre as classes de análise quando nos dados absolutos, evidenciando que as faixas intermediárias estão mais bem representadas. Considerando que este índice apresenta maior potencial explicativo que os registros de votação absoluta nos OPs, é possível considerar que o cenário é levemente melhor do que na discussão realizada anteriormente.

Porém, duas questões devem ser adicionadas de forma a enriquecer a discussão e não entrarmos num caminho de interpretação otimista. Primeiro que a metodologia de assumir os resultados de votação de metodologias diferenciadas como em seu valor final (e não o número de votantes) aqui se mantém, o que significa inflar os dados de pelo menos 21 dos casos acima, devendo as porcentagens serem menores. O segundo ponto é que mesmo com esses “empurrãozinhos” e com mais experiências nas classes intermediárias, ainda assim há forte concentração na classe mais baixa, que representa relações menores que 10%. Tratam-se de 45% das experiências já realizadas incluídas nessa classe, proporção que vai a 68% se botarmos os casos inferiores a 25%. Dentre as experiências ainda ocorrendo, o valor é o mesmo para a primeira faixa (45%) e piora ainda mais ao incluirmos a segunda (75%), ou seja, não se percebe uma evolução no processo de disseminação, como já discutido para outros indicadores.

Logo, o que se observa é que mesmo num país em que as taxas de abstenção eleitorais são tão elevadas e com os desenhos institucionais dos OPs focados em uma etapa final com votação que deveria ser a mais massiva possível, há muita dificuldade de sequer se chegar perto dos índices dos instrumentos tradicionais da democracia representativa, que já são reduzidos em Portugal. É notório que, pela alta centralidade na tomada de decisões no presidente da câmara (MEIRINHO, 2015; TELES, 2015) e a presença de eleições desde os anos 1970, inseridas na “rotina cívica” dos cidadãos, fazem com que os mesmos vejam nestes eventos a maior possibilidade de alterar rumos políticos e caminhos de sua cidade do que por um canal participativo que sequer apresenta uma institucionalização bem definida.

No entanto, isso mostra como os OPs portugueses, alguns já com várias edições realizadas, não conseguem se inserir na percepção da população como

meios de articulação de novas relações na cidade ou como efetivas ferramentas de gestão urbana. Não se busca aqui culpar a sociedade civil portuguesa, mas identificar as causas desses fenômenos, que já foram discutidos: são as decisões de políticos, gestores e técnicos responsáveis pelas regras do jogo (ou seja, articulação entre vontade política e desenho institucional, especialmente) que influenciam esse cenário, quando se observa os baixíssimos valores investidos, a instabilidade dos processos e o nulo foco destes na gestão urbana em si.

Avançando na análise, podemos observar alguns casos em que a barreira do $\frac{1}{4}$ é superada, já demonstrando experiências com maior integração com sua população, atingindo até valores que ultrapassam os das eleições autárquicas, merecendo seus devidos destaques. Especialmente, estes municípios se encontram no Algarve, Grande Lisboa (mas com menos força), e nos arredores de Aveiro e Guarda, com processos mais intensos originários da quarta geração de OPs.

Algumas observações são relevantes nesse grupo. A primeira é que dos 22 processos que superaram os 25% em relação a suas últimas eleições autárquicas (excluindo-se os dois *outliers*), somente a metade deles segue ocorrendo. Se focarmos exclusivamente nos dez maiores casos registrados, novamente sem os dois “fora da curva”, o resultado é igualmente 50%. Esta é uma nova evidência de como maiores graus de participação não se apresentam como fatores tão relevantes para manter os processos ocorrendo, em razão de sua fragilidade institucional, percebendo que os elementos que garantem sustentabilidade (e quiçá, a qualidade) estão em Portugal mais atrelados com vontade política (algo já identificado por DIAS *et al.* [2018]) e o desenho institucional, que juntos vão influenciar no formato de tomada de decisão e nos valores investidos. Por segundo, alguns dos casos listados nestas faixas não representam tão bem a realidade de participação no voto ao OP, já que Fornos de Algodres (38,84%), Albergaria-a-Velha (59,63%), Peso da Régua (72,78%) e Lagoa (109,69%) são todos casos que concedem mais do que somente o padrão de “um cidadão igual um voto”¹⁹⁴, inflando sua posição nas estatísticas.

É necessário dar lugar também aos destaques positivos. Tratam-se dos casos que ultrapassam os 50%, índice que pode ser considerado significativo dado o contexto discutido (a maior parte são OPs recentes, e envolvem um participante por

¹⁹⁴ Nos modelos desses municípios cada participante pode, respectivamente: votar em até 3 projetos; votar em até 3 projetos; votar em até 3 projetos; votar em até 2 projetos.

voto), sendo estes: Torres Vedras (51,24%), que apresenta população média e já conseguiu implantar um OP atuante; Arruda dos Vinhos (57,62%), que mesmo com baixos valores investidos manteve a população participando na sexta edição; Seia (65,13%), somente na quarta edição e já é destaque nas proximidades de Guarda; e Sever do Vouga (86,45%), apresentando maior índice de um OP ocorrendo com formato de votação único, tendo somente três edições.

A partir desses chegamos nos dois *outliers*, que são destacados tanto nos mapas quanto no último gráfico discutido. O primeiro é o de Fundão, experiência recente que durou somente 4 edições, sendo difícil avaliar seu real impacto¹⁹⁵. A última classe, caracterizada pelo maior valor, é novamente Cascais, que tem recebido destaque constante nesta pesquisa, justificando em partes a grande atenção que recebe da literatura acadêmica. Sem mais delongas, as avaliações acerca deste processo nesse quesito foram realizadas anteriormente, sendo necessário aqui somente a breve lembrança que o formato cascaense permite mais votos, o que gera um valor tão extrapolado. Porém, se considerarmos somente o número de votantes fornecido pela própria prefeitura, o valor seria de 90,22%, superior a qualquer outro caso português de voto unitário (se desconsiderarmos o questionável dado de Fundão).

Como comparação, o OPD de Belo Horizonte, referencial mundial pela inovação e participação¹⁹⁶, atingiu 172 mil votos totais em 2006 (ABREU & PINHO, 2013), mas isso equivale a aproximadamente 14% dos votos ocorridos nas eleições para a prefeitura municipal de 2008. Pelo tamanho da população cascaense e a dimensão do processo, tal índice representa uma experiência relativamente robusta e intensa, visto que o “segundo colocado” Sever do Vouga se trata de um município com pouco mais de 12 mil habitantes, diminuindo sua abrangência.

4.3.3 Os modelos de tomada de decisão

¹⁹⁵ Inclusive, existem contradições acerca deste caso. Pela falta de informações disponíveis no endereço institucional *online*, o dado final foi obtido na imprensa local, sem o autor conseguir averiguar se é real ou se não se trata de um OP com modelo de votação diferenciado, já que o valor absoluto quase atinge a população total do município como coletado no último censo (PORDATA, 2018).

¹⁹⁶ Alguns exemplos de estudos sobre o OPD da capital mineira são os de Sampaio (2012), Matias (2013), Abreu & Pinho (2013) e Abreu (2016).

Como boa parte do referencial teórico deste trabalho está focado na qualidade da participação, tratar somente dos dados de votação seria demasiadamente simplista, se aproximando das ideias de “democracia eleitoral” criticadas por Held (2006) e Feijó (2017). Portanto, foram coletadas também informações acerca dos modelos de tomada de decisão, permitindo uma interpretação mais aprofundada da atual situação. Antes de partirmos diretamente aos dados e sua espacialização, devemos compreender do que se tratam as nomenclaturas aqui utilizadas para se referir a cada um dos métodos para escolha de propostas dentre os orçamentos participativos portugueses, sendo estes divididos em três: a) presenciais; b) *online*; e c) mistos.

Os presenciais, como nome indica, são os OPs em que a tomada de decisão deve ser feita presencialmente pelos cidadãos interessados no processo, normalmente em um dia pré-definido ou em reuniões descentralizadas. As formas de se atingir esse momento são variáveis, com assembleias ocorrendo durante determinado período de tempo para formulação de propostas ou abertura de um canal *online* para somente as visualizar ou até submeter, dependendo a autarquia. Os projetos à votação podem ser mostrados e explicados tanto em plataforma na internet ou somente presencialmente. Portanto, o que vai caracterizar estes casos é a necessidade de os participantes estarem fisicamente em espaços de discussão e deliberação para que possam decidir acerca do OP.

Já os de matriz *online* são o “inverso”, ou seja, fornecem aos cidadãos como única possibilidade a votação final por via de plataforma na internet ou, em alguns casos, por *mobile*, como o uso de SMS. Isso não significa que nestas experiências não haja qualquer tipo de integração presencial, sendo que vários realizam reuniões descentralizadas (ou não) para divulgar o ciclo, discutir e inserir propostas. Estas são, em geral, inseridas em ambiente *online* pelos técnicos participantes nestas reuniões ou pelos próprios cidadãos num período determinado de tempo. Após a análise técnica, os projetos aprovados são disponibilizados para a votação final (em uma ou duas fases), sendo os mais votados (até o teto pré-definido ser atingido) inseridos no orçamento seguinte. Esta última fase, de escolha, é exclusivamente não presencial nestes casos, incluindo metodologias variáveis, como visto na análise sobre o total de participação.

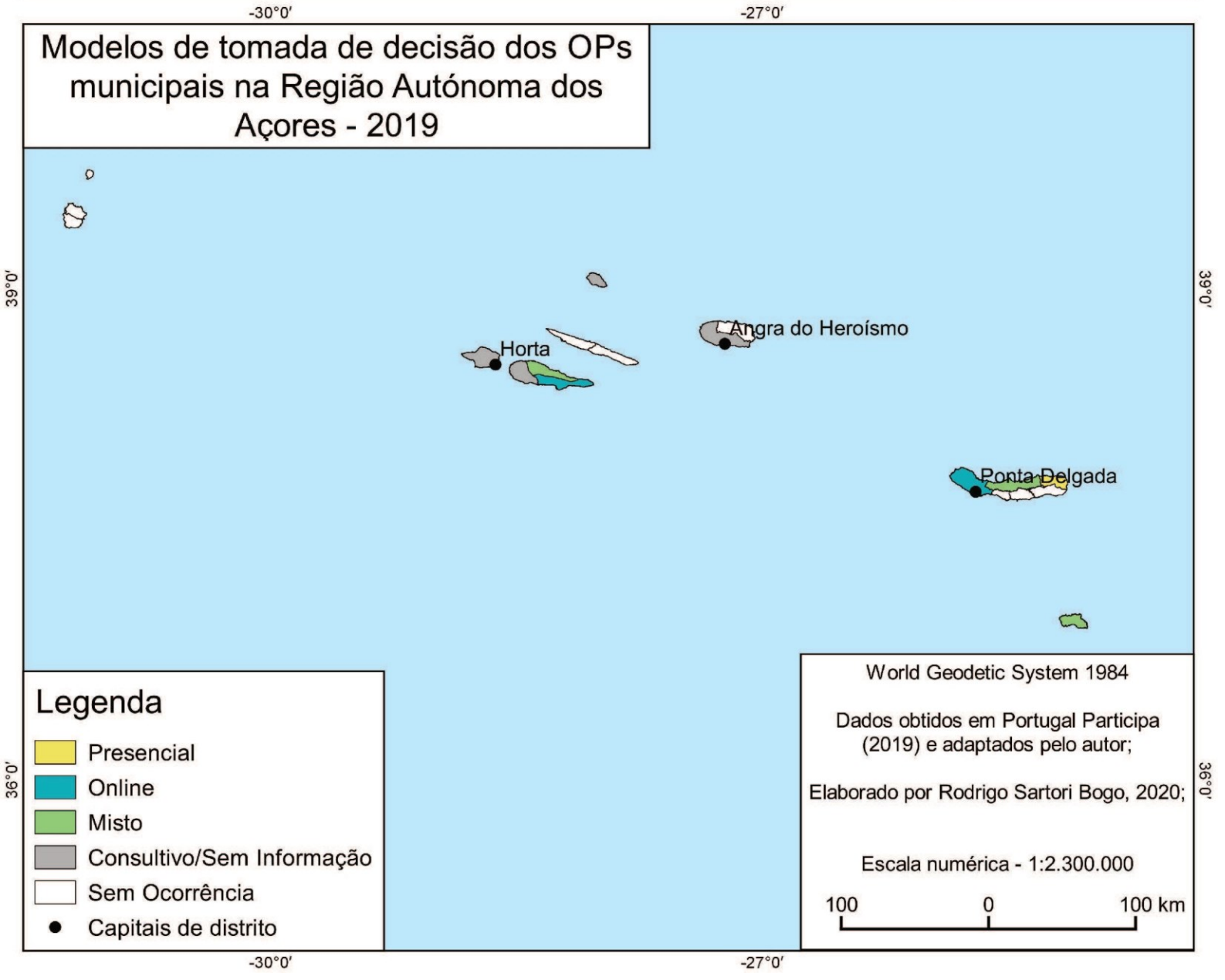
Por fim, a terceira opção são os orçamentos participativos com votação mista, que englobam votos em reuniões presenciais e/ou *online* no mesmo ciclo, para as mesmas propostas. Sua estrutura é similar em relação à categoria anterior, com cidadãos atendendo presencialmente em reuniões para debate e proposição de projetos, podendo também os inserir em plataforma oficial na internet. A diferença está no fato que além de votarem nas propostas filtradas no estágio final ainda mesmo nesta plataforma, podem fazê-lo também em assembleias presenciais. Em alguns OPs, cada um desses momentos vale um voto (com pesos iguais ou diferentes) ou cada cidadão só pode votar uma vez, escolhendo entre os caminhos disponibilizados.

Os Mapas 43 (continente) e 44 (Regiões Autónomas) mostram a situação atual, botando em conjunto casos ocorrendo e suspensos, com o dado relativo à última edição realizada.

Modelos de tomada de decisão dos OPs municipais na Região Autónoma da Madeira - 2019

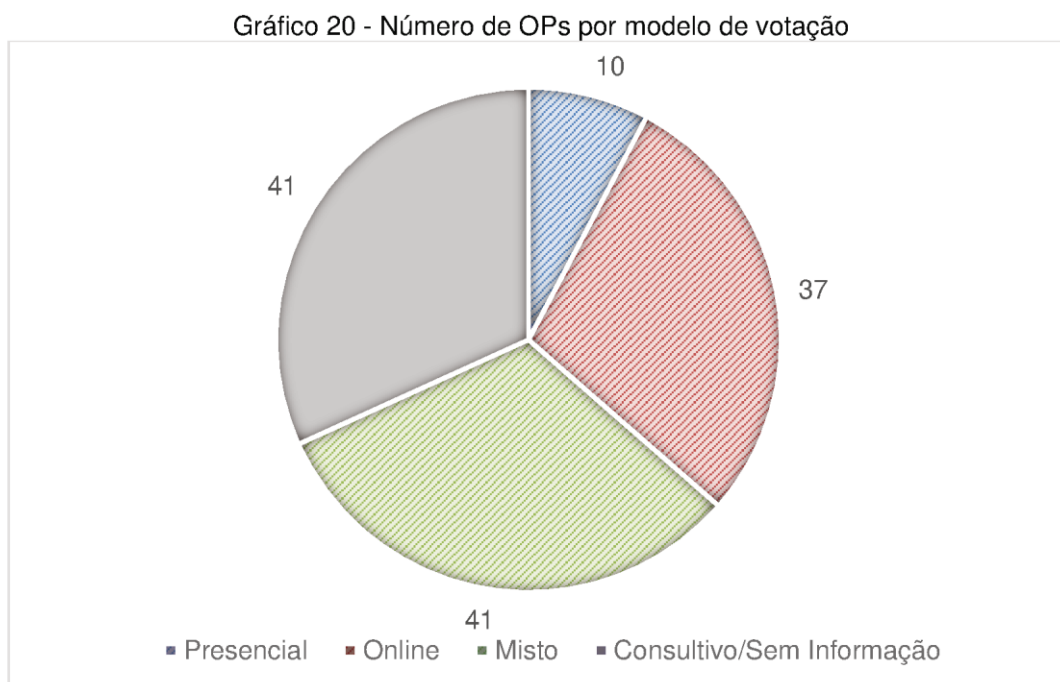


Modelos de tomada de decisão dos OPs municipais na Região Autónoma dos Açores - 2019



A primeira impressão envolve, novamente, as classes cinzas do mapa. Isso se dá porque, assim os dados de votação geral, a informação concedida pelas autarquias não é tão transparente, seja em seus endereços institucionais *online*, seja a partir de contato direto realizado pelo investigador. Isso é especialmente marcante para casos de OPs suspensos que, podendo ser pela troca de gestão ou simplesmente pela falta de institucionalização adequada das experiências, têm muitos de seus dados e registros perdidos ou não anotados. Ainda que se tratem de canais abertos por “boa vontade” de seus governantes, não sendo impostos por uma lei nacional, fica claro como até nessas situações as autarquias portuguesas podem se mostrar “opacas” em relação à informação pública (COELHO, 2015).

Outro aspecto evidenciado rapidamente é o número reduzido de municípios que optam pelo formato focado em assembleias e votação presencial. Essa discrepância nos valores é facilmente visualizada no Gráfico 20, que trata quantitativamente de todas as experiências mostradas nos mapas acima.



Fonte: Elaborado pelo autor;

O gráfico serve como um reforço do mapa, ao mostrar a discrepância entre o formato de deliberação exclusivamente presencial em comparação com os outros dois, mais disseminados em Portugal. Ainda que algumas experiências relevantes

do cenário português utilizem este método, como Funchal e Lagoa, este é marcado pela fragilidade característica de tais OPs, visto que somente 4¹⁹⁷ deles ainda seguem ocorrendo, mesmo que todos tenham sido criados após 2014 (Marvão teve edições em 2007-2008).

Dos três modelos discutidos esse é, possivelmente, o mais difícil de “rastrear” a inspiração das experiências. Por serem majoritariamente recentes, vinculados às terceiras e quarta onda de disseminação, podem misturar referências que justifiquem o enfoque na proximidade entre os cidadãos e a partir disso, a tão falada densificação da democracia e reforço do laço cívico entre Estado e sociedade civil. Suas balizas teórico-práticas podem ser a própria Cascais, que dedica parte relevante do seu ciclo aos momentos de discussão e deliberação presencial; experiências anteriores de outros países mais fortalecidos em debates coletivos com votos unitários, como Espanha e Brasil; e casos como Palmela e São Brás de Alportel, mesmo com estes sendo consultivos em dado momento, davam grande importância para as assembleias de discussão e proposição, influenciando diversos municípios do sul e do interior do país. Como se percebe pela espacialidade destas experiências, talvez exista uma influência, já que o aspecto de proximidade e redes regionais é importante em Portugal (ALLEGRETTI & DIAS, 2015).

Justamente por não ser majoritário no país lusitano este formato de tomada de decisão é pouco debatido pela literatura local, mas algumas considerações gerais foram feitas por pesquisadores da linha de OPs ao tratarem de casos desse tipo em outras realidades sócio-espaciais (e com suas próprias particularidades em termos de desenhos institucionais).

As vantagens observadas na prática exclusiva com assembleia e votação presencial está na efetiva maior integração entre os *stakeholders* envolvidos (políticos, técnicos, cidadãos) ao estarem no mesmo ambiente tomando decisões; permitem um superficial aprofundamento democrático, quando indivíduos de diferentes classes sociais, faixas etárias e grupos políticos têm de defender ou escolher entre determinados projetos; e pode elevar a qualidade da deliberação, já que as discussões e escolhas do voto demandam a troca de argumentos, as justificativas, a negociação e o processo de ouvir e se comunicar. No entanto, tais espaços nem sempre são montados de forma tão dinâmica, costumam ser

¹⁹⁷ Os outros dois são Albufeira e Vila Nova de Poiares.

formulados em uma estrutura hierárquica, podem ser barreiras para determinados grupos, as informações discutidas e argumentadas podem ter baixa qualidade e, além do mais, normalmente impedem o alcance do processo participativo para um maior número de pessoas (SAMPAIO & PEIXOTO, 2013).

Para os métodos presentes (e mais adotados) no país, traçar as suas origens é mais fácil, ainda que não seja uma relação de causa-efeito. Para o formato *online*, representado historicamente por 37 experiências, das quais 27 ocorrendo, a inspiração direta é o caso de Lisboa. Como reforçado anteriormente por diferentes pesquisadores (ALLEGRETTI & DIAS, 2015; LÜCHMANN, FALANGA & NICOLETTI, 2018) o formato da capital se disseminou pelo país no final dos anos 2000 e começo dos 2010 como uma fórmula de esqueleto bem definido que balizou a maior parte dos novos OPs deliberativos do país e que, de certa forma, os inspira até hoje.

Tamanha influência é o que coloca o orçamento participativo lisboeta como “fundador” da segunda geração e, fazendo com que Allegretti, Tang & Sechhi (2016) chamem esta de “cópias de Lisboa”. Como é possível observar pelos processos criados baseados nessa matriz, muitos surgiram após o período definido como de tal fase de expansão dos OPs, mas como já discutido, a dinâmica da disseminação vai além de somente datas marcadas, sendo como a maior parte dos fenômenos sociais, mais contínua do que discreta (SOUZA, 2006). Especialmente, os formatos *online* se destacam por sua grande distribuição no extremo norte, a presença em algumas capitais de distrito (Guarda, Coimbra, Braga, Bragança, Leiria e a própria Lisboa) e principal marca: o aglomerado em torno da capital nacional. Isso demonstra visualmente o impacto desta primeira experiência e a importância que as relações de proximidade política e geográfica tem na adoção das experiências.

Este modelo de votação, por sua abrangência, foi alvo de elogios e críticas entre pesquisadores, aqui listados. Tratando das vantagens, seu custo é menor, por envolver a maior parte das etapas somente em ambiente *online* (mesmo que muitas das experiências façam assembleias de apresentação, discussão e proposição também presenciais, como a própria capital) facilitando sua inserção em municípios com menos potencial financeiro ou corpo técnico suficiente; facilitam os processos de composição das propostas e contabilização de votos; melhoram a qualidade da informação, pois estão baseados em dados e não na retórica deliberativa; tem maior capacidade de inserção com a população jovem, a mais afastada da política; assim

como são mais democráticos no alcance geográfico e temporal, já que não obrigam a presença em encontros em pontos específicos. No entanto, os limites observados costumam ser postos como antagônicos das afirmações acima, ao passo que têm menor potencial de intensidade cívica por não abrirem um espaço de tomada de decisão de forma deliberativa como as assembleias, fazendo-o de forma segmentada; atomizam a decisão democrática ainda mais que as eleições da democracia representativa, pela individualização dos projetos e a competição entre eles, o que Allegretti, Dias & Antunes (2016) chamam de “concurso de ideias”, perdendo valor cooperativo do OP; retorna ao princípio da democracia como procedimento e desvaloriza a presença com outros cidadãos no espaço público¹⁹⁸; a qualidade da informação se torna um problema ao ser demasiada, com opções demais, causando desinteresse ou enviesando votos; e a amplitude geográfica tem como contrapeso o *digital divide*, que atinge população mais pobres, de idade mais avançada ou fora dos grandes centros urbanos (LAPA *et al.*, 2018).

É nesse contexto que surge o formato misto, este por sua vez com raízes na experiência de Cascais, que tenta unir o aprofundamento democrático das assembleias que discutem as intervenções na cidade entre população e técnicos de forma horizontal e a eficiência administrativa, com alto grau de transparência e *accountability* dos sistemas *online*. Justamente por sua influência abrangente nos orçamentos participativos que remetem às terceira e quarta onda de disseminação, que Allegretti, Dias & Antunes (2016) afirmam ter viés mais crítico e maduro, tratam-se majoritariamente de processos mais recentes (ou que sofreram alterações significativas nos últimos anos) e tem distribuição espacial fortemente vinculado ao distrito de Faro, ao norte do país e ao litoral centro-norte (estas últimas duas porções espaciais com forte presença da quarta geração), englobando vários municípios vizinhos de Leiria, Aveiro e Coimbra.

No entanto, mesmo com a afirmação acima dos autores, há uma problemática direta desses casos: 18 dos 41 processos já foram suspensos, o que equivale a aproximadamente 44% (contra 27% do modelo *online*). Mesmo que este índice seja menor que os consultivos e presenciais, demonstra como outro fator vinculado à participação não é uma variável definitiva para manter os canais abertos.

¹⁹⁸ Algo que os promotores políticos do formato misto de Cascais, valorizando o próprio modelo misto, chamam de “democracia de sofá” (LÜCHMANN, FALANGA & NICOLETTI, 2018).

Mesmo que pareça, olhando estas porcentagens, haver uma relação direta com quanto mais digital o processo mais as chances dele se manter ocorrendo, acredita-se que isto não apresenta potencial explicativo, como outras variáveis já discutidas.

Essa posição dos OPs mistos suscita questionamentos, já que os mesmos têm potencial de articular os pontos positivos listados acima tanto dos formatos presenciais quanto *online* para votação, refreando boa parte dos limites encontrados para ambas. Essa discussão se desdobra em duas: qual é o verdadeiro caráter desses OPs “mistos” e qual o papel da sociedade civil portuguesa no jogo das condições institucionais para a sustentabilidade e qualidade da participação em políticas públicas urbanas.

O primeiro ponto diz respeito ao fato que, contrário ao que é exercido em Cascais e em outras das experiências que a acompanharam mantendo um certo rigor em termos de procedimento e qualidade da participação, a parte “presencial” não é necessariamente caracterizada por momentos de deliberação e discussão, mas somente por uma breve abertura à escolha de determinadas propostas *in loco*, sem ser em uma assembleia ou reunião dos *stakeholders*. Após uma análise detalhada das normas de participação fornecidas pelas autarquias que coordenaram os devidos OPs (ocorrendo ou suspensos), conclui-se que 30 dos 41 casos não realizam momentos de encontro para votação, somente disponibilizando terminais nas câmaras ou juntas de freguesia para o ato de votar, resumindo sua abordagem mista a uma “transposição” do voto *online*. Ainda que vários desses casos, em conjunto com os formatos de votação exclusivamente digital, tenham nas assembleias e reuniões participavas os seus momentos de encontro e discussão pessoalmente, cabe questionar qual a qualidade e capacidade deliberativa desses momentos¹⁹⁹. Se Cascais é inspiração para um grande número de autarquias portuguesas, isso não significa que a estão replicando com fidelidade o caso original.

¹⁹⁹ O autor teve a oportunidade de estar presente em uma dessas reuniões para o orçamento participativo de Coimbra, no dia 28/03/2019. Apesar da grande divulgação percebida na cidade acerca da ferramenta, havia menos de 20 pessoas presentes na assembleia (realizada na Universidade de Coimbra, com foco especial neste público), que se iniciou 30 minutos atrasada. Naquela situação específica, havia forte relação hierárquica entre a representante da câmara e os participantes, com a primeira apresentando o funcionamento do OP e abrindo breve espaço para propostas, sem fornecer aos presentes um adequado suporte técnico de forma que pudessem discutir e fornecer ideias para a cidade em tempo hábil.

Tal observação nos leva ao segundo tópico, que carrega consigo grande importância e se inter-relaciona com as outras condições institucionais. Até então, a maior parte dos indicadores analisados tem relação mais intensa com questões que envolvem vontade política, desenho institucional e aspectos territoriais. Porém, quando a discussão envolve índices sobre a participação e como ela ocorre, debater o papel da própria sociedade civil se faz necessário.

No Brasil, pesquisadores identificaram o papel da sociedade civil organizada ou não na adoção de políticas públicas de caráter participativo, de diversas formas. Segundo Avritzer (2008, 2017)²⁰⁰ isso se faz presente nas instituições híbridas criadas pelo Brasil pós-ditadura em conjunto com uma população marcada por formatos não democráticos de integração com o Estado (clientelismo, paternalismo, corrupção, etc.), mas com desejos de maior transparência e abertura das instâncias governamentais à participação popular, com grupos ou indivíduos buscando novas formas radicais, experimentais e alternativas de gestão da coisa pública.

No âmbito das cidades, isso pode ser visto com os conselhos gestores em diferentes escalas (AZEVEDO, 2018; MAYKA, 2019; PÉREZ, 2019), as demandas do Fórum Nacional da Reforma Urbana (SOUZA, 2010; PEREIRA, 2019) e na disseminação dos OPs pelo país (WAMPLER, 2008; LÜCHMANN, ROMÃO & BORBA, 2018). Especificamente nos OPs, a tradição associativa em suas diversas formas teve grande impacto em Porto Alegre (LÜCHMANN, 2002; WAMPLER, 2007a; MARQUETTI, 2008), Belo Horizonte (MENDES, 2005; GOMES, 2007; MATOS, 2012), Ipatinga (WAMPLER, 2007a), dentre outros. Mesmo que no caso brasileiro as formas intensas de participação não sejam norma, e condições como vontade política e desenho institucional normalmente têm mais peso, alguns processos chamam a atenção nesta veia. Em Portugal, como mostra a literatura, o cenário é ainda mais dificultoso.

Sob uma breve perspectiva histórica, o país lusitano é marcado no século XX por uma das mais duradouras ditaduras do período, a do Estado Novo, lembrada principalmente pela figura de António Salazar, líder durante 36 anos. Com a derrubada do regime somente em 1974, seguida por instabilidade política e

²⁰⁰ As críticas de Romão (2010) ao pensamento de Avritzer já foram apresentadas e considera-se que estas são adequadas, além do próprio programa de pesquisa fornecido pelo autor. No entanto, acredita-se que as ideias sobre a influência da tradição associativa em canais participativos têm potencial explicativo se usadas sobriamente.

finalmente uma nova Constituição em 1976, o país voltou a integrar o grupo dos democráticos, baseado numa mistura entre princípios socialistas e liberais. No entanto, trata-se de uma democracia nova, especialmente se comparada com outros representantes da Europa Ocidental, já há muito mais tempo estabelecidas. Este passado recente deixou marcas na população, que influenciam sua percepção e atuação para com a política (SOUSA & DUARTE, 2015; SANTOS, 2018).

Resumidamente, a atual República Portuguesa é marcada por alguns padrões que estavam presentes no período do Estado Novo e que acabam por impactar a qualidade da democracia no país. Feijó (2017), por exemplo, analisa alguns organismos que estudam índices democráticos das nações pelo globo e crítica tanto o Polity IV, por considerar Portugal como uma “democracia completa” à frente de países como Bélgica e França, e ao Freedom House (que fortalece a “falácia eleitoral”), que concede nota máxima a tal república e que é considerado pelo autor como uma pesquisa com claro viés ideológico norte-americano e com variáveis mal escolhidas e ponderadas. Para Feijó (*idem*), o *democracy index* do The Economist é o mais bem elaborado e concede à Portugal o patamar de “democracia imperfeita”²⁰¹, sendo esta a mesma pesquisa usada como referência na publicação de Dias, Enríquez & Júlio (2019).

Alguns dos aspectos que configuram uma “democracia imperfeita” são cultura política deficitária e baixa participação popular, ambos presentes de forma significativa em Portugal²⁰². Como identificado por Coelho (2015), fenômenos como clientelismo, nepotismo, “amiguismo”, patrocínio, subornos, uso inadequado de recursos da máquina pública²⁰³ e corrupção são comuns nos poderes locais portugueses, em nível mais profundo que na média europeia. O mesmo autor ainda observou que a população tem uma percepção negativa da integridade dos políticos

²⁰¹ “Esses países também têm eleições livres e justas e, mesmo que tenham problemas (como interferências na liberdade de imprensa), as liberdades civis são respeitadas. No entanto, esses apresentam fraquezas significativas em outros aspectos da democracia, incluindo problemas de governança, cultura política pouco desenvolvida e níveis baixos de participação política.” (DIAS, ENRÍQUEZ & JÚLIO, 2019 *apud* ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2019, p. 14). Original em inglês. Tradução do autor.

²⁰² Santos (2018, p. 164) argumenta que a chegada do atual governo de esquerda ao poder em Portugal transformou o país, por enquanto, em uma democracia de alta intensidade. Novamente, acredita-se que tal autor se embrenha em demasiado otimismo.

²⁰³ “O exercício de atividades privadas por parte de trabalhadores públicos e em ligação direta com este trabalho público é uma tipicidade portuguesa, que não é conhecida noutros países da Comunidade Europeia com dimensão semelhante (...).” (NASCIMENTO, 2015, p. 64-65).

da esfera nacional, assim como mostram as estatísticas de reeleição, que não “punem nas urnas” políticos com denúncias de corrupção em eleições autárquicas. Outra marca destas características no poder local é mostrada por Ruel (2015), que era o não impedimento a múltiplas eleições sucessivas em cargos autárquicos (algo já alterado por legislação), permitindo intensos casos de caciquismo e sedimentação do corpo político, como um presidente de câmara que ficou 37 anos no cargo, em Braga, uma das maiores cidades do país.

Como posto por Neves (2007, 2008) e Pereira (2008), a cultura política tem raízes históricas e grande influência em como as populações lidam com a entrada de canais participativos, sendo o clientelismo um fator presente tanto em Brasil quanto em Portugal e que pode diminuir a qualidade dos processos, tendo a transparência como um dos mais importantes aspectos que o OP pode inserir para combater esta lógica, concordando com Coelho (2015), tratando especificamente dos municípios lusitanos.

Ainda nos estudos dessa matriz, Nunes & Raposo (2018) afirmam que capital cultural e social estão dentre os principais fatores que mobilizam participação e tradição associativa, não sendo estes elevados entre os lusos, em decorrência das desigualdades sócio-espaciais aqui também discutidas. Analisando dados empíricos, observaram que se trata de um dos países europeus com menos indivíduos inseridos em práticas de ação coletiva, estando em 20º dos 24 estudados, com um índice de 22,2%, concordando com a observação de Guerra (2003) que o associativismo lusitano está abaixo da média continental. Há, logo, um cenário de baixa tradição associativa em Portugal como um todo, algo anteriormente constatado por Oliveira (2004) e que fica resumida numa fala que, apesar de relativamente antiga, ainda serve para a análise, já que “Infelizmente, a cultura democrática aprofundada que valoriza – e não teme – as formas de construção da acção colectiva, numa profunda articulação entre a democracia eleitoral e a democracia participativa, não está ainda difundida em Portugal.” (GUERRA, 2010, p. 132).

Outras amostras empíricas dessa constatação são a fragilidade dos protestos contra as medidas de austeridade no início dos anos 2010 (BAUMGARTEN *et al.*, 2018; LÜCHMANN, FALANGA & NICOLETTI, 2018), a baixa participação e tomada de decisão nos planos diretores municipais, como no caso de Lisboa (HOLZ, 2015), e com os dados aqui levantados acerca da grande maioria dos

orçamentos participativos nos municípios portugueses. Ainda que fossem observados casos com um índice elevado na relação entre votação de OPs e nas eleições autárquicas, o próprio sentido destes votos merece contestações. Ao utilizarmos como referencial a experiência de Porto Alegre, veremos que seu auge se deu em 2002, com mais de 30 mil pessoas presentes nas assembleias (NUÑEZ, 2018). Considerando a população portoalegrense na época, de 1.360.590 pessoas (IBGE, 2017), a participação parece baixa, mas sua intensidade é diferente da vista nos casos portugueses, envolvendo deliberação e dinâmicas muito mais intensas do que somente votação em plataforma online. Concorde-se com a afirmação de que em ambientes exclusivamente digitais

(...) existe uma experiência de baixa intensidade democrática. Nota-se isso pelo fato de que a tecnodemocracia, o participacionismo (em termos deliberativos) e o controle social são fracamente percebidos, e principalmente por que não existe um processo de debate mais intenso e de negociação de demandas entre os cidadãos (civis) sobre os problemas da cidade (urb) com o governo, o poder instituído (krátia) como ocorre no OP presencial.

(...)

e, nestes casos, mais participação não necessariamente quer dizer mais democracia.

(ABREU & PINHO, 2013, p. 17-18)

Logo, se somam dois fatores: a baixa tradição participativa dos portugueses casa com formatos fomentados pelas administrações locais que se equiparam aos modos “tradicionais” da democracia representativa, resumindo a experiência a uma decisão competitiva entre projetos, ou seja, a falta de um tecido associativo não explica sozinho a baixa participação, mas aparece em conjunto com as outras condições institucionais.

Isso corrobora Fernández & Fortes (2010) e Borba *et al.* (2005) em seus devidos contextos, de que o aumento da participação, em quantidade e qualidade, depende diretamente da maturidade do processo, expresso nas edições consecutivas. Visto a grande volatilidade e fragilidade dos OPs portugueses (ALVES & ALLEGRETTI, 2012; ALLEGRETTI & DIAS, 2015) isso por si só já tem a capacidade de afetar a confiança da população nesta ferramenta. Além desse fator, os tão discutidos baixos investimentos na seção anterior também são elementos para queda na participação, conforme a análise de Marquetti (2008). Nesta

articulação entre atos do poder público português e o próprio posicionamento da sociedade civil, temos que

Também se nota em Portugal uma fraca percepção de que os processos participativos são espaços de discussão coletiva sobre o território e não espaços em que os cidadãos apontam direitos/interesses individuais que são atingidos pelo plano, e portanto ainda centrados no direito individual e não na visão de uma construção coletiva e participada do território.

(...)

A vontade em promover a participação cidadã vai muito além de abrir espaço para o cidadão manifestar-se num determinado processo. Implica, mais do que convocar as pessoas para dizer o que pensam, uma mudança interna na forma com que as decisões da administração pública são tomadas, promovendo de fato a conciliação entre democracia representativa e democracia participativa.

(HOLZ, 2015, p. 198-199)

Portanto, a fala de Allegretti & Dias (2015) acerca da fatia de responsabilidade da sociedade civil no atual cenário faz sentido, mas o próprio artigo traz outros elementos, indicando que a constituição portuguesa é uma das mais avançadas da Europa em relação à democracia participativa, mas a prática e a construção histórica não são favoráveis à realização de processos participativos de qualidade sem que algumas variáveis sejam mudadas. Em consequência, um dos diferenciais dos processos portugueses para tentar alterar esse cenário foram a aplicação de *e-democracy*, com suas vantagens e desvantagens.

O papel das novas tecnologias de informação e comunicação no cenário da democracia enquanto procedimento e também sua interferência na vida cívica como um todo permeia a literatura científica no século XXI, abrindo diversas abordagens. Essas podem ir desde os modelos radicais de aplicação da ciberdemocracia para todas as instâncias da vida política, como as de Souza (2006) e Asimakopoulos (2016), ou a relação destes ambientes virtuais com as desigualdades sócio-espaciais, como a pesquisa de Witte & Mannon (2010). A chegada da internet e sua relação com processos democráticos é uma discussão complexa e que se abre em duas frentes principais: como o acesso dos cidadãos à tais ferramentas digitais pode interferir nas democracias; e sua aplicação institucionalizada de forma procedimental. Iremos nos atentar brevemente no segundo caso.

Primeiramente, concorda-se com a fala de Lopes & Freire (2012) de que as novas tecnologias não solucionam problemas sociais, mas podem ser importantes

meios de resolução de problemas e fontes de informação, assim como a reflexão de Sampaio & Peixoto (2013) que é necessário fugir do determinismo tecnológico, observando que as vias digitais não estão separadas do contexto composto pelas relações políticas, sociais e territoriais. No caso de processos participativos, as vantagens do uso de meios virtuais são vistas por via da prática, sendo, por exemplo: o aumento da escala de alcance e da capilaridade dos meios de democracia direta; auxiliam na qualidade da informação fornecida pelas instituições e sua transparência; são inclusivos para determinados grupos populacionais; custos mais baixos de implementação e manutenção; dentre outros (WITTE & MANNON, 2010; LOPES & FREIRE, 2012; MATIAS, 2013; SAMPÁIO & PEIXOTO, 2013; ABREU & PINHO, 2013; ABREU, 2016; SAMPAIO, 2016).

Porém, baseando-se nos mesmos autores, ao mesmo tempo que surgem possibilidades, também ficam evidentes os limites. Dentre as possíveis desvantagens levantadas pela literatura estão: desmobilização da sociedade civil; diminuição da qualidade do processo deliberativo; perda do processo de negociação; possibilidade de criação de um ambiente competitivo, não cooperativo; maior dificuldade de acesso para classes mais pobres da população; a facilidade de indivíduos desestabilizarem o processo, inclusive via *hacking*; a quantidade exagerada de informações que pode atrapalhar sua qualidade; dentre outros.

Especificamente no caso dos OPs portugueses, praticamente todos os processos envolvem alguma estratégia de *e-democracy*, inclusive os de matriz consultiva. Como mostram Dias & Allegretti (2009), essa disseminação dos modelos com forte relação com a internet e o uso de novas tecnologias se deu muito pela inspiração no caso de Lisboa, que já se iniciou fortemente centrado nessa estratégia e assim se manteve até hoje. O formato misto de Cascais, que permite votação em seu site oficial assim como por SMS (principal fonte de votação), também foi motivação para que outros municípios aplicassem esta fórmula. O baixo custo, a facilidade de implementação e uso, assim como a possibilidade de maior transparência foram alguns dos motivos que justificaram essa escolha por parte das autarquias.

Mas, como vimos anteriormente, o uso de internet apresenta também suas desvantagens, algumas podendo se intensificar em Portugal. A principal delas é a

problemática do *digital divide*²⁰⁴, ou seja, o fato de determinados grupos sociais não terem acesso à internet ou não estarem “alfabetizados” nestes ambientes para obter informação de qualidade pode intensificar desigualdades já existentes. No caso lusitano isso é particularmente evidente, já que o foco em *e-democracy* para tomada de decisão, uma outra forma de se aproximar dos jovens, pode se distanciar dos mais velhos, especialmente num país com população envelhecida (PORDATA, 2018).

As análises de Lapa *et al.* (2018) são valiosas, ao observarem que Portugal é um dos países com menor infiltração de internet doméstica dentre os europeus (74% em 2016), com acesso à internet móvel abaixo da média continental (e bem abaixo dos países centrais), e que esse acesso apresenta fortes diferenças sócio-espaciais, sendo muito significativa entre áreas urbanas e rurais, entre níveis de escolaridade e faixas etárias. Considerando que muitos dos municípios adotantes dos OPs com votação *online* estão em cidades pequenas e rurais e com população envelhecida, além de que o objetivo do orçamento participativo deveria ser empoderar cidadãos em situação de rendimento mais baixo, os dados mostram que tal estratégia talvez esteja desalinhada com a realidade de muitos desses concelhos.

O que se conclui neste cenário é que a ciberdemocracia é essencial e serve como poderosa ferramenta para a democracia participativa e, conseqüentemente, os OPs. Concorda-se com Sampaio & Peixoto (2013) quando estes afirmam que se as pessoas compram, se entretêm, se informam e fazem demais atividades *online*, também devem participar por este meio. No entanto, não deve ser o único canal disponibilizado, nem receber enfoque superior em comparação com a discussão e deliberação presencial, que também apresenta suas vantagens e desvantagens. Essa fala é realizada também pelos autores acima, que defendem a articulação conjunta entre as duas esferas para os OPs²⁰⁵.

Como discutem Allegretti, Dias & Antunes (2016), o modelo de Cascais se mostra o mais maduro nesse sentido, articulando esta matriz híbrida de forma que realmente esteja intensificando e facilitando as relações democráticas na cidade. Mas, como se viu no decorrer das análises realizadas, dadas as devidas diferenças,

²⁰⁴ Lapa *et al.* (2018, p. 261) fornecem uma sistematização detalhada do conceito e sua relação com aspectos de exclusão social como nos âmbitos econômico, simbólico, cognitivo, territorial e institucional.

²⁰⁵ Sampaio (2016) também apresenta quais as possíveis desvantagens de modelos mistos.

Cascais está para Portugal como Porto Alegre foi para o Brasil (inclusive na habilidade com seu próprio *marketing*): um caso relevante e inspirador, que as outras experiências não conseguem se aproximar²⁰⁶, mas deveriam. Esta última constatação torna necessária uma breve lembrança de todos os fatores discutidos a partir das variáveis coletadas e das informações disponibilizadas espacialmente, acompanhado pela revisão bibliográfica acerca dos OPs mundialmente e em Portugal, de forma a concluir o capítulo e seus achados.

O que a investigação científica constatou, a partir de coleta ampla e atentando para todas as experiências de orçamento participativo do país, é a de que ocorre evidente superioridade por parte do caso de Cascais, que apresenta claras mudanças em sua cultura institucional (DIAS *et al.*, 2018), em relação à outras existentes no país lusitano e, não obstante, continua a apresentar uma tendência de distanciamento em relação ao resto, à medida que o instrumento cascaense se torna mais robusto e central na gestão urbana da sua autarquia responsável, enquanto a norma dos outros modelos locais é marcada por volatilidade e dificuldades de aplicarem seu potencial, perdendo para as próprias limitações, por conta de seus desenhos institucionais pouco ousados ou a falta de vontade política de inserir um novo fator relevante em suas dinâmicas territoriais.

Logo, as evidências apontam para que Cascais seja considerado, até o momento, o único orçamento participativo português em escala local que apresenta as devidas condições institucionais para alterar e transformar o seu território, com potencial de, se não para inverter, mas pelo menos o de colocar uma nova força na dinâmica de relações de poder da cidade: a sociedade civil, tomando corpo enquanto agente espacial relevante nas constantes tensões entre esta, o capital e o Estado. A cidade é composta por contradições e conflitos, mas os cascaenses parecem caminhar em direção à cooperação, na medida do possível.

Finalizando, isso não significa que temos aí uma efetiva partilha de poder ou uma co-gestão, como visto nos anos áureos de Porto Alegre (SOUZA, 2010; LÜCHMANN, FALANGA & NICOLETTI, 2018) ou Ilo (SINTOMER *et al.*, 2012; CABANNES, 2015), mas sim um contexto em que o poder público se mostra à

²⁰⁶ No Brasil, OPs recentes como Canoas (ALLEGRETTI & COPELLO, 2018) e Araraquara (BARBOSA & KERBAUY, 2016) são vistos como os principais casos de intensidade similar à Porto Alegre.

vontade para abrir parte de seu capital para os cidadãos, mas mantendo o total controle do processo, como indicado por Santos, Batel & Gonçalves (2018). Afinal, até agora a barreira dos 5% dos investimentos não foi superada na cidade, mesmo considerando os OP universitário e escolar, o que significa que técnicos e políticos vinculados à estrutura formalmente reconhecida ainda detém 95% do poder de capitalização sobre o espaço urbano. Compõem um poder heterônimo, como argumenta Souza (2006, 2010).

Portanto, torna-se perceptível como a principal problemática de Portugal envolvendo os orçamentos participativos é a falta de vontade política em disponibilizar fatias maiores dos orçamentos para debate, o que tem claras consequências na participação, em termos de volume e qualidade, e também nos seus reflexos territoriais, limitados por pouca capacidade de alterações materiais e simbólicas. Ora, concorda-se com Allegretti (2014) que as críticas devam ser feitas racionalmente compreendendo o contexto de forma a não desvalorizar e tirar incentivo de experiências ainda em seu começo, mas os achados dessa pesquisa vêm como um alerta. Para que o otimismo de Santos (2018) se confirme e o Estado português se encontre em uma nova era, os instrumentos participativos devem prezar pela qualidade na sua disseminação, efetivamente abrindo seus orçamentos para deliberação em fatias relevantes, com desenhos institucionais construídos em conjunto entre Estado e sociedade, indo além de meros “laboratórios de participação” e possibilitando, quiçá, inversão das prioridades dos gastos públicos e a aplicação de justiça espacial (SOJA, 2010). No cenário contrário, os caminhos da democracia participativa portuguesa tendem aos mesmos da democracia representativa: crise, desconfiança e falta de legitimidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicio estas considerações finais com uma reflexão envolvendo o significado do orçamento participativo e sua função, após diversas observações, tanto por via da composição deste trabalho quanto dos resultados e análises realizados por outros investigadores deste âmbito. Como discutido anteriormente, o OP surgiu como um instrumento formado por dois núcleos centrais: um, que envolvia a inversão de prioridades dos gastos públicos, a justiça social (ou espacial) e a radicalização da democracia, tratando da busca por uma relação partilhada entre Estado e sociedade civil; e a segunda, de racionalização administrativa, aumento da transparência e *accountability*, modernização da máquina pública, maior eficácia dos investimentos, diminuição da corrupção, dentre outros fatores envolvendo a estrutura estatal. Em Porto Alegre, Brasil, onde estes pilares fundamentais foram forjados e depois disseminados, o OP era também visto como um instrumento de gestão urbana, compreendido como um mecanismo de alteração da cidade e de suas dinâmicas, com impacto direto na vida de seus habitantes. Ainda que sua relação com o planejamento urbano de longo prazo fosse frágil, este era visto por técnicos e políticos como instrumento central da *pólis* e para a *pólis*.

Passados 30 anos, a própria experiência portoalegrense virou uma sombra de si mesmo, enquanto o orçamento participativo se expandiu mundialmente. Ainda que o lastro com o objeto original não tenha sido perdido, a flexibilidade e dinamicidade institucional do OP permitiu que o mesmo se adequasse a uma grande diversidade de realidades sócio-espaciais, o que foi alterando seu significado em cada um dos contextos. Em países de América Latina, África e parte da Ásia, a inversão de prioridades e descentralização das responsabilidades em direção aos cidadãos se tornou mais relevante, virando o mote de sua aplicação prática e política.

Na Europa, a resposta não foi heterogênea, já que “existem muitas europas” (o que não é diferente para os outros continentes, ressalta-se). Em países como Alemanha, Polônia e Ucrânia, entre outros, a principal motivação de aplicação de variados modelos de OP foram seus aspectos técnicos, influenciados pelos manuais do Banco Mundial, somando-se a necessidades locais. Ainda que o aspecto da justiça social advinda de recursos públicos tenha aparecido em Espanha e Itália, não

foi este o foco dos países da Europa ocidental e do sul. De forma a tentar tornar seus poderes locais e regionais mais transparentes, afetar redes de corrupção e clientelismo e aumentar a confiança das populações com o campo político em decorrência da crescente diminuição da prática cidadã, aproximaram seus OPs do conceito de laboratórios da participação, tornando a maior parte destes em experiências “fracas”, em comparação com vários casos sul-americanos.

Em Portugal, inserido num contexto similar ao de seus vizinhos, não foi diferente. A rápida e intensa disseminação dos orçamentos participativos no país, em suas quatro ondas definidas neste trabalho, com destaque para o *boom* da quarta, suscitou otimismo no mesmo grau que deixou perguntas. Muitas delas seguem constantemente, acompanhando o ciclo científico, sendo investigadas e respondidas, ao passo que novas evidências empíricas e fenômenos geram novas questões. Neste trabalho, buscou-se a seguinte questão: “*Como se deu e quais as consequências territoriais da expansão dos Orçamentos Participativos em Portugal?*”. E, acompanhada por ela, ancorada no referencial teórico e nos resultados obtidos, pode-se questionar também: *tais consequências resultaram em impacto territorial relevante nos municípios?*

A partir da coleta de dados e as análises realizadas de forma multiescalar, com informações quali-quantitativas, conclui-se que a resposta é não, para a grande maioria dos casos. Especialmente se considerarmos o que estes poderiam atingir. Sabemos que os pesquisadores não devem estudar processos participativos e políticas públicas pela ideia do que elas deveriam ser, mas pelo que elas são. No entanto, experiências realizadas hoje ou em outros momentos históricos com o próprio orçamento participativo mostram que o uso dessa ferramenta em Portugal está, na maioria de suas ocorrências, sendo subutilizada enquanto ferramenta para democratizar e aumentar qualidade e eficácia da gestão urbana das cidades lusitanas, em detrimento de tentativas semi-institucionalizadas de aumentar a confiança dos cidadãos em seus representantes políticos e na estrutura estatal do qual fazem parte. Ficam dúvidas, inclusive apoiadas na literatura acadêmica, se este reduzido enfoque tem tido sucesso.

Portanto, acredita-se que o objetivo geral da pesquisa foi atingido, ainda que com suas devidas limitações. Mesmo que os dados quantitativos e qualitativos, tabulados e espacializados, fornecessem em conjunto das análises uma série de

reflexões e conclusões acerca das consequências da disseminação e territorialização dos OPs no país, assim como os achados de que há enfoque reduzido e marginalização destes processos nas estruturas administrativas das autarquias enquanto instrumento de gestão urbana, existem possibilidades para averiguar se tais resultados estão de acordo com a realidade com maior profundidade. Algumas recomendações que envolvem pesquisas utilizando as condições institucionais e o território enquanto referencial teórico seriam, por exemplo, investigações qualitativas que envolvam entrevistas acerca da percepção dos agentes envolvidos no processo; análise de discurso e arranjo institucional de forma a perceber qual o lugar do orçamento participativo nas prefeituras, e se existe alguma relação com os gabinetes de planejamento ou urbanismo, seja ela prática ou legal; uma maior aproximação de aspectos que envolvam a participação, como a qualidade deliberativa de assembleias e o perfil dos agentes envolvidos; aplicação de parâmetros de qualidade de vida ou urbanísticos para locais com obras do OP e seus entornos; estudos focados nas desigualdades sócio-espaciais internas a um município ou em uma região metropolitana e qual sua relação com o OP; dentre outras possibilidades.

Tratando dos objetivos específicos, considera-se que o objetivo “a” foi alcançado em sua totalidade, já que o trabalho se tornou uma ampla caracterização acerca dos orçamentos participativos locais em Portugal, ainda que com possíveis falhas pontuais de coleta, e que as juntas de freguesia e OPJs tiveram de ser “postos de lado” em alguns momentos da análise, interferindo na qualidade do aprofundamento. Isso só foi possível pelos dados disponibilizados pela Rede de Autarquias Participativas no portal Portugal Participa, pelo satisfatório grau de transparência e receptividade da maioria dos municípios com OP e, inclusive, pelo período de pesquisa *in loco* realizada no país.

Já sobre o objetivo “b”, a conclusão aqui posta é que além de realizar ampla análise e espacializar as ondas de disseminação (logo, cumprindo com o objetivo), avançou-se em relação à proposição original, justamente pela reflexão e definição de uma “quarta onda” de orçamentos participativos no país, somando-se às outras três já identificadas e analisadas pela literatura especializada. Ainda que fatores pontuais de coleta e identificação de casos específicos possam precisar de revisão, acredita-se que os fundamentos empíricos justificam a definição desta nova

“geração” de OPs portuguesas, também considerando que a mesma se mantém aberta à críticas e adições de outros pesquisadores.

Em relação ao objetivo “c”, este foi atingido parcialmente, em decorrência da complexidade e amplitude do objeto, somado ao potencial qualitativo do referencial consolidado. Ao discutir o atual cenário e o processo de expansão em Portugal, os fatores como vontade política e desenho institucional se mostraram altamente explicativos e facilitadores da compreensão dos fenômenos identificados na materialidade, especialmente pela contribuição de outras pesquisas previamente apresentadas. O arcabouço territorial, por sua vez, forneceu diversos referenciais para discussão, mas se mostrou, como esperado, mais adequado a estudos de caso locais, o que não significa que não haja forte espacialidade na escala nacional, pelo contrário. Já os aspectos da tradição associativa e a adesão dos técnicos foram importantes para discussões ou levantamento de questões pontuais, mas não balizaram as análises tanto quanto as dimensões supracitadas. Isso não se deve por sua falta de potencial explicativo, mas sim pela complexidade destas categorias, que demandam estudos qualitativos mais aprofundados. Defende-se que pesquisas de caráter mais amplo possam focar exclusivamente nestes referenciais, ou aplicá-los a estudos de caso de menor extensão territorial.

E, por fim, a pesquisa levou a uma cobertura total do objetivo “d”, ainda que as análises de desenho institucional viessem acompanhadas por aspectos envolvendo a vontade política, como a relação com os agentes interessados e a quantidade de recursos dedicada ao OP. A principal evidência do “sucesso” em relação a este objetivo está nas discussões realizadas especialmente no quarto capítulo, quando foi possível identificar a partir de análises espaciais em conjunto dos dados estatísticos como os municípios detentores de DIs mais robustos (somando modelos de votação, formato de divisão e aplicação de recursos, abertura para discussão popular, etc.) apresentam maior capacidade de impacto na realidade pré-existente, o que é refletido no território. Ainda que estudos em escala local seriam mais indicados, identificando de forma mais objetiva como as “regras do jogo” interferem nos projetos e investimentos realizados, a abordagem nacional permitiu uma visão mais ampla deste aspecto e também comparações que evidenciaram mais significativamente as experiências *outliers*. Casos como Braga, Loulé, Odemira

e Lisboa demonstraram avanços institucionais interessantes, mas o principal OP, citado ostensivamente no texto, é o realizado por Cascais.

É com esta última cidade que se busca complementar a reflexão iniciada no princípio das considerações finais. A resposta obtida em relação à pergunta de pesquisa é que o impacto territorial é muito reduzido na maior parte dos orçamentos participativos ocorrendo em Portugal, e que o mesmo não é visto como um instrumento de gestão urbana pelos agentes políticos e técnicos que os aplicam. O que as análises nos mostraram, no entanto, é que Cascais se diferencia também nesse quesito em relação à suas experiências compatriotas. Ainda que os valores deliberados sejam baixos em comparação com os casos mais intensos realizados mundialmente, atingindo quase 5% do orçamento de investimentos em 2019, e que haja um intenso fator de *marketing* por parte da câmara municipal envolvido nesse processo (o que também era evidente em Porto Alegre), a mesma se diferencia pela centralidade do processo e pela visão que suas deliberações ocorrem no espaço urbano e, portanto, devem ser vistas conjuntamente com os outros canais participativos e ferramentas que se aplicam à cidade.

Como citado anteriormente, um dos fatores que caracterizou recentemente o município de Canoas²⁰⁷, no Rio Grande do Sul, como uma das mais inovadoras do país em que tal instrumento surgiu, foi justamente a criação de um organismo institucional conjunto que congregasse canais participativos, gestão e planejamento urbanos, consolidando uma plataforma única de integração para o desenvolvimento da cidade. Diferentemente da criação de setores específicos para o OP, como fez Lisboa (o que já é um avanço), Cascais toma novamente a dianteira em Portugal e se aproxima da ideia de Canoas ao consolidar sua própria estrutura unificada entre os desenhos participativos locais. Ver, interpretar e aplicar o orçamento participativo sob a ótica da gestão urbana, que deve se integrar com leis e planos locais, é uma percepção que já existia, mas foi aparentemente perdida entre os “filtros” de sua expansão, e que deve ser retomado em Portugal.

Este processo que envolve interpretar o OP não só como um laboratório ou uma forma de atender demandas locais em microescala, mas sim compreendê-lo

²⁰⁷ Curiosamente, um dos principais casos brasileiros atuais surgiu justamente na região metropolitana do caso pioneiro, Porto Alegre. Esse fenômeno foi visto igualmente para Cascais, conurbada com Lisboa.

numa visão mais ampla de cidade, vêm sendo defendida por alguns pesquisadores, ainda que os que detêm esta compreensão não sejam maioria na academia (até por suas áreas de formação). Identificou-se a partir da literatura científica que uma das principais limitações encontradas até agora dentro dos orçamentos participativos é a dificuldade em articular os desejos de curto prazo dos cidadãos (e também dos agentes políticos) com o planejamento urbano de longo prazo, visto o alto grau de complexidade deste segundo. No entanto, compreende-se também que a continuidade dos processos e sua estabilidade institucional deva ser uma peça central para que a experiência dos cidadãos e os *insights* fornecidos pelo OP sirvam como forma de integração com outros instrumentos locais e metropolitanos.

Tal instrumento é uma forma muito específica de contato e compartilhamento do conhecimento mundano dos cidadãos e o formal dos técnicos, que precisa ser aproveitado para medidas de longo prazo, já que a função do OP não deve ser somente o de “apagar incêndios” de demandas urgentes dos cidadãos, mas sim ser integrado com o planejamento urbano e fiscal do município, sendo pensado na hora de formular planos diretores e também na própria estrutura administrativa das autarquias, de forma a evitar retrabalho e ineficácia do poder público.

A partir de estudos de caso na América Latina, sabe-se que a problemática envolvendo os orçamentos participativos de países como Chile e República Dominicana está em seu isolamento institucional, decorrente da perspectiva de que tais mecanismos são somente programas de participação cidadã e não compõem políticas ou instrumentos de gestão urbana, algo similar ao caso português. Uma prática diferenciada é efetivada no Peru. Este país, reforçando os problemas já comentados neste mesmo trabalho, tem como seus principais avanços o fato de o OP estar ligado com o planejamento urbano local e planos de desenvolvimento regional, mostrando um alto grau de integração. Alguns autores aqui discutidos, referenciando-se especialmente nos orçamentos participativos e planos diretores brasileiros, estruturaram propostas de integração prática entre estes, que poderia ser replicada, com as devidas adaptações, ou pelo menos servir de inspiração aos casos portugueses.

Sob uma perspectiva crítica, argumenta-se aqui que a visão dos OPs somente como “escolas de participação e vida cívica” é insuficiente para se atingir

impactos concretos, que devem ser obtidos por via de desenhos institucionais bem elaborados e centrais enquanto políticas urbanas. Assim, reforça-se a necessidade de pesquisar mais intensamente a relação entre orçamento participativo e planejamento urbano, assim como qual sua capacidade de interferir nos largos volumes financeiros que movimentam a produção e reprodução dos espaços das grandes cidades, sendo este um dos fatores menos estudados e compreendidos, ao mesmo tempo que deveria ser um dos principais desafios dos entusiastas desta ferramenta. Este cenário se consolidou especialmente porque a relação entre tais fenômenos e a importância do estudo do OP sob esta ótica nunca esteve no centro da agenda de pesquisa dos cientistas do ramo, majoritariamente geógrafos e urbanistas, sejam estes brasileiros (onde o ideário da reforma urbana é particularmente relevante), portugueses ou de outras partes do mundo.

Ainda que a supracitada ideia de “reforma urbana” e sua ligação com os experimentalismos brasileiros estejam intimamente conectadas, o que aqui se propõe é uma renovação dessa agenda, de forma que esta possa se expandir para outras escalas geográficas, num novo momento histórico. Nesses 30 anos os OPs saíram do Brasil, se modificaram e foram modificados pelos espaços em que interagiram, suscitando novas problemáticas, fenômenos e consequências territoriais que devem ser compreendidos. Tais canais participativos têm sido extensamente estudados, como pode ser percebido a partir das referências bibliográficas aqui utilizadas, mas as dimensões espacial e urbana da ferramenta estão claramente à margem deste campo científico, e é papel de pesquisadores da geografia e do urbanismo, aplicar suas categorias aos debates que envolvam a democracia participativa (e até a democracia como um todo). Não só conceitos como território, espaço, lugar, planejamento e gestão urbano devem ser centrais na discussão, mas, essencialmente, a ideia de *direito à cidade*.

Poucos autores se apropriaram desse referencial para analisar os OPs. Acredita-se que as inovações democráticas de alta intensidade, com desenhos institucionais de qualidade, têm a capacidade de inserir mais os cidadãos na própria cidade e das cidades acerca dela, aproximando-as do direito à cidade. Aprofundando-se de forma mais direta na conceituação elaborada por Henri Lefebvre, argumentamos que os orçamentos participativos que apresentam maior enfoque na inversão de prioridades e capacidade redistributiva transformam os

habitantes antes marginalizados em protagonistas, ainda que parcialmente, do urbano, concedendo a estes caminhos nunca antes imaginados de direito sobre o espaço em que vivem.

Não se pretende, aqui, discutir largamente a conceituação elaborada pelo filósofo francês. A ideia é, no entanto, pontuar a necessidade de sua inserção nos estudos urbanos que envolvam inovações democráticas e que são essencialmente territoriais, como é o caso do OP. A partir de suas reflexões, consideramos que os espaços das cidades capitalistas são essencialmente dialéticos e conflituosos, compostos por processos de produção de lucro, resultantes do ideário neoliberal. Em contrapartida, as práticas participativas devem representar, ao menos em seu cerne, o ideário contrário, o do direito à direitos urbanos, que deve ser visto como utopia e necessidade. Considera-se que deve haver articulação entre as necessidades diretas e materiais dos cidadãos e o projeto utópico por uma nova cidade, o que significa que orçamentos participativos que seguem as condições institucionais aqui trabalhadas têm potencial para ser uma manifestação do grito coletivo pelo direito à cidade.

Dito isso, finaliza-se este trabalho com uma proposta de agenda científica, acima, e outra de prática material, a seguir. Como identificado nos resultados desta pesquisa, alguns fatores que atualmente compõem os orçamentos participativos portugueses são sua fragilidade institucional, baixa capilaridade social, pouco investimento aplicado (1,04% dos totais municipais, em média) e participação focada em votação. No entanto, considera-se que sua disseminação é positiva e a própria vontade política de governantes locais de realizarem suas experiências e dos cidadãos de proporem e votarem são suficientes, a princípio, para observar que existe grande potencial para aplicação da democracia participativa neste país em diferentes escalas, assim como a possibilidade de tal ferramenta evoluir para um patamar em que seja interpretada com sua função de gestão urbana. Para atingir este objetivo, acredita-se que a institucionalização por via de uma lei nacional seria o primeiro passo para que a expansão fosse mais coordenada e que os processos fossem menos frágeis.

No entanto, sabe-se que não bastam leis, mas atitudes concretas de um governo que efetivamente tiver vontade política e capacidade técnica de realizar tal tarefa. Uma lei desse tipo deveria estabelecer parâmetros mínimos como guia às

experiências locais (como, por exemplo, a porcentagem de investimentos direcionados ao OP), fornecer uma rede de apoio à sua implementação com um prazo e critérios pré-estabelecidos, assim como manter um canal de contato direto com as autarquias e seus cidadãos de forma a averiguar a qualidade dessas experiências. Esta proposta apresenta em si limites e perigos, como a criação de deliberação rígida ou procedimental, ou a capacidade de cooptação dos canais pelos governos locais ou até por sua representação central.

Como pesquisador brasileiro, não há como olhar para o atual cenário dos OPs no Brasil sem fazer, no mínimo, um último comentário. É latente que se o Brasil antes estava na aurora dos orçamentos participativos, hoje esse cenário mudou e seus entusiastas devem repensar em novas formas de articular a aplicação deste instrumento nas cidades do país. Da mesma forma que seria interessante aos portugueses olharem para o cerne dos casos originais (inversão de prioridades, justiça redistributiva, papel na gestão urbana, etc.), os brasileiros devem aprender com os portugueses, a partir de seus desenhos institucionais mistos, o uso de *e-democracy* e a capacidade de fomento da vida cívica como percebido em Cascais. Se anteriormente o Brasil lançou suas próprias caravelas ao mar mundo afora, cabe aos seus responsáveis recebe-las de volta e absorver o conhecimento que trazem consigo.

Neste contexto, para finalizar, considera-se que as propostas científicas e políticas devam ser colocadas à prova, debatidas e questionadas da mesma forma que os cidadãos exercem sua criatividade e cidadania ao realizarem as suas próprias no OP das cidades em que habitam, vivem e convivem. Da mesma forma que os melhores orçamentos participativos são aqueles que filtram e desafiam proposições carregadas pelo próprio interesse, assim o deve ser com a ciência, que deve valorizar a investigação científica de qualidade e voltada para a construção coletiva de conhecimento. E este foi o caminho buscado por essa pesquisa.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, Pedro; LOPES, Alexandra; BAPTISTA, José Manuel. The Schools Participatory Budgeting (SPB) in Portugal. In: DIAS, Nelson (Org.). **Hope for democracy: 30 years of Participatory Budgeting worldwide**. Faro: Oficina, 2018. p. 469-476. Disponível em: <<https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

ABREU, Júlio Cesar Andrade de. Participação democrática em ambientes digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital. **Cadernos Ebape.br**, [s.l.], v. 14, n. 3, p. 794-820, set. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512016000300794&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 07 abr. 2020.

ABREU, Júlio Cesar Andrade de; PINHO, José Antônio Gomes de. **Do analógico ao digital**:: democracia, internet e orçamento participativo. democracia, internet e orçamento participativo. 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/21965>. Acesso em: 07 abr. 2020.

AGÊNCIA LUSA. Orçamento Participativo de Cascais com investimento de 5,8 milhões de euros. **Diário de Notícias**. Lisboa, p. 1-2. 15 dez. 2018. Disponível em: <<https://www.dn.pt/lusa/interior/orcamento-participativo-de-cascais-com-investimento-de-58-milhoes-de-euros-10328129.html>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

ALLEGRETTI, Giovanni. Paying attention to the participants' perceptions in order to trigger a virtuous circle. In: DIAS, Nelson (org.). **Hope for Democracy: 25 years of participatory budgeting worldwide**. São Brás de Alportel: Associação In Loco, 2013. p. 47-64. Disponível em: <http://www.in-loco.pt/pt/edicoes-inloco/>. Acesso em: 06 abr. 2020.

ALLEGRETTI, Giovanni. Os orçamentos participativos sabem escutar? In: LIMA, Kátia Cacilda Pereira; PINI, Francisca Rodrigues de Oliveira (org.). **Orçamento Participativo: Múltiplos olhares**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2014. p. 142-197. Disponível em: <http://portugalparticipa.pt/Library/Book/a80187fe-164c-4461-a4a1-455653bd7cdc>. Acesso em: 06 abr. 2020.

ALLEGRETTI, Giovanni; COPELLO, Kalinca. Winding around money issues. What's new in PB and which windows of opportunity are being opened. In: DIAS, Nelson (Org.). **Hope for democracy: 30 years of Participatory Budgeting worldwide**. Portugal: Oficina, 2018. p. 35-53. Disponível em: <<https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

ALLEGRETTI, Giovanni; DIAS, Nelson. Participação e Cidadania. In: SOUSA, Luís de et al (Org.). **A reforma do poder local em debate**. Lisboa: lcs, 201. Cap. 19. 2015. p. 185-191.

ALLEGRETTI, Giovanni; DIAS, Nelson; ANTUNES, Sofia. 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: 05 set. 2019.

ALLEGRETTI, Giovanni; HARTZ-KARP, Janette. Participatory budgeting: a methodological approach to address sustainability challenges. In: HARTZ-KARP, Janette; MARINOVA, Dora (Ed.). **Methods for Sustainability Research**. Cheltenham: Edward Elgar, 2017. Cap. 13. p. 1-2. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/79399/1/Participatory%20budgeting_a%20methodological%20approach%20to%20address%20sustainability%20challenges.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2019.

ALLEGRETTI, Giovanni; TANG, Audrey; SECCHI, Michelangelo. Escalas híbridas de engajamento social: como a integração de tecnologias pode ampliar os orçamentos participativos?. In: BALBIM, Renato (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: 07 abr. 2020.

ALMEIDA, Débora Rezende de. Prefácio: Dilemas e virtudes da institucionalização da participação. In: SILVA, Eduardo Moreira da; SOARES, Leonardo Barros (org.). **Experiências de participação institucionalizada**. Belo Horizonte: FAFIC, 2013.

ALMEIDA, Cássia; CAPETTI, Pedro. Concentração de renda aumenta e Índice de Gini é o maior desde 2012, mostra pesquisa do IBGE: Em 2018, o rendimento dos mais ricos subiu 8,4%, enquanto os mais pobres perderam 3,2%. **O Globo**. Rio de Janeiro, 16 out. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/concentracao-de-renda-aumenta-indice-de-gini-o-maior-desde-2012-mostra-pesquisa-do-ibge-24020415>. Acesso em: 07 abr. 2020.

ALVES, Mariana Lopes; ALLEGRETTI, Giovanni. (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://tinyurl.com/y2krvttr>>. Acesso em: 05 set. 2019.

ASIMAKOPOULOS, John. A radical proposal for direct democracy in large societies. **Revista de Economia Política**, [s.l.], v. 36, n. 2, p. 430-447, jun. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572016000200430&lng=en&tlng=en. Acesso em: 06 abr. 2020.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: Uma análise do Orçamento Participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Porto: Edições Afrontamento. 2003. Cap. 11. p. 561-598.

AVRITZER, Leonardo. 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, Leonardo. Um balanço da participação democrática no Brasil (1990-2014). In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENDES, José Manuel (Org.). **Demodiversidade: Imaginar novas possibilidades democráticas**. São Paulo: Autêntica, 2017. Cap. 13.

AVRITZER, Leonardo; VAZ, Alexander N. The emergence of Participatory Budget and its 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/upload_folder/edicoes/1279dd27-d1b1-40c9-ac77-c75f31f82ba2.pdf>. Acesso em: 04 set. 2019.

AZEVEDO, Daniel Abreu. 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. 2018. Disponível em: <<http://periodicos.uff.br/geographia/article/view/27211/15842>>. Acesso em: 05 set. 2019.

BARBOSA, Sergio. Orçamento Participativo (OP): o caso da cidade de Cascais em Portugal. **Participedia**, Cascais, v. 1, n. 1, p.1-4, 22 jun. 2017. Disponível em: <<http://participedia.net/en/cases/or-amento-participativo-op-o-caso-da-cidade-de-cascais-em-portugal-2010-2016>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

BARBOSA, Gisele Heloisa; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. 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. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4314>. Acesso em: 07 abr. 2020.

Base De Dados De Portugal Contemporâneo (PORDATA). Fundação Francisco Manuel dos Santos. **Milhares de Estatísticas sobre Municípios, Portugal e Europa**. 2018. Disponível em: <https://www.pordata.pt/Home>. Acesso em: 07 abr. 2020.

BAUMGARTEN, Britta *et al.* Os determinantes da participação em protestos no Brasil e em Portugal (2008-2016). In: BAUMGARTEN, Britta; LÜCHMANN, Ligia (org.). **Modalidades e trajetórias de participação política no Brasil e em Portugal**. Florianópolis: Insular, 2018. Cap. 2.

BERNARDO, Luís. O poder político e a sociedade civil em contexto local. In: SOUSA, Luís de et al (Org.). **A reforma do poder local em debate**. Lisboa: Ics, 2015. Cap. 20. p. 193-201.

BONET, Antoni Aguiló. Fazer política através do espelho: vislumbres de outras democracias à luz dos indignados. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENDES, José Manuel (Org.). **Demodiversidade: Imaginar novas possibilidades democráticas**. São Paulo: Autêntica, 2017. Cap. 9.

BOOTH, Wayne C.; COLOMB, Gregory G.; WILLIAMS, Joseph M. **A Arte da Pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. Tradução de Henrique A. Rego Monteiro.

BORBA, Julian *et al.* Modelos de desenho institucional em Orçamentos Participativos: As experiências de Santa Catarina. In: KLEBA, Maria Elisabeth; HASS, Monica (Org.). **Dossiê gestões públicas democráticas e experimentos participativos**. Chapecó: Argos, 2005. p. 9-28.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Ligia Helena Hann. **Orçamento Participativo: Análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. Florianópolis: Insular, 2007. 224 p.

BRASIL. Lei nº 10257, 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: 05 set. 2019.

BRELÁZ, Gabriela de; ALVES, Mário Aquino. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 47, p. 803-826, ago. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122013000400001&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 07 abr. 2020.

BURCHELL, Brendan J. Quantitative Data Analysis. In: TURNER, Bryan (Ed.). **The Cambridge dictionary of sociology**. New York: Cambridge University Press, 2006. p. 486-487.

CABANNES, Yves. The impact of participatory budgeting on basic services: Municipal practices and evidence from the field. **Environment And Urbanization**, [s.l.], v. 27, n. 1, p. 257-284, 9 mar. 2015. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0956247815572297>. Acesso em: 06 abr. 2020.

CABANNES, Yves; LIPIETZ, Barbara. The democratic contribution of participatory budgeting. **International Development**, Londres, v. 168, n. 15, p. 1-33, maio 2015.

CABANNES, Yves; LIPIETZ, Barbara. Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics. **Environment And Urbanization**, [s.l.], 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.

CALERO, Diego Alejandro Hidalgo. Participatory Budgeting Data: Ecuador. In: DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; JÚLIO, Simone (org.). **Participatory Budgeting World Atlas**. Faro: Oficina, 2019. p. 110-111. Disponível em:

<https://www.oficina.org.pt/participatory-budgeting-world-atlas-2019.html>. Acesso em: 07 abr. 2020.

Câmara Municipal de Cascais (CMC). **Cascais Participa**: Orçamento Participativo. 2016, 2017, 2018, 2019. Disponível em: <https://op.cascais.pt/orcamento-participativo>. Acesso em: 08 abr. 2020.

Câmara Municipal de Lisboa (CML). **Lisboa Eu Participo!**: Orçamento Participativo de Lisboa. 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019. Disponível em: <https://op.lisboaparticipa.pt/home>. Acesso em: 08 abr. 2020.

Câmara Municipal de Palmela. **Eu Participo!** 2020. Disponível em: <https://www.cm-palmela.pt/pages/1717?news_id=5721>. Acesso em: 06 abr. 2020.

CAMPOS, Geraldo Adriano de. Orçamento Participativo de São Paulo: Limiar da participação e redistribuição na megalópole. In: MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Org.). **Democracia participativa e redistribuição**: Análise de experiências de Orçamento Participativo. São Paulo: Xamã, 2008. p. 77-112.

CANTANTE, Frederico. A base e o topo da distribuição de rendimento em Portugal. In: CARMO, Renato Miguel et al (org.). **Desigualdades sociais**: Portugal e a Europa. Lisboa: Mundos Sociais, 2018. Cap. 7. p. 95-108.

CARMO, Renato Miguel *et al* (org.). **Desigualdades sociais**: Portugal e a Europa. Lisboa: Mundos Sociais, 2018. 367 p.

CARVALHO, Patricia. Freguesias do Porto com 100 mil euros para desenvolver projectos: Executivo deverá aprovar também protocolo com associação de inquilinos, que permitirá apoiar juridicamente moradores da cidade. **Público**. Porto, 15 jun. 2018. Disponível em: <https://www.publico.pt/2018/06/15/local/noticia/freguesias-do-porto-com-100-mil-euros-para-desenvolver-projectos-1834520>. Acesso em: 07 abr. 2020.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada**: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora Unesp, 2004. 266 p.

COELHO, Thierry Dias. Venalidade e transparência dos eleitos locais: conflitos de interesses e (des)interesse público. : conflitos de interesses e (des)interesse público. In: SOUSA, Luís de et al (org.). **A reforma do poder local em debate**. Lisboa: lcs, 2015. Cap. 3. p. 51-60.

CORRÊA, Roberto L. **Espaço Urbano**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Ática. 1986.

COSTA, Frederico Lustosa da; CUNHA, Augusto Paulo Guimarães. Sete teses equívocas sobre a participação cidadã: O dilema da democracia direta no Brasil. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 17, n. 54, p. 543-553, jul. 2010. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/11121>. Acesso em: 06 abr. 2020.

COSTA, António Firmino; MAURITTI, Rosário. Capítulo 8. In: CARMO, Renato Miguel et al (org.). **Desigualdades sociais**: Portugal e a Europa. Lisboa: Mundos Sociais, 2018. Cap. 8. p. 109-129.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 25-44.

CUNHA, Eleonora Schettini M.; ALLEGRETTI, Giovanni; MATIAS, Marisa. Orçamentos Participativos e o recurso a tecnologias de informação e comunicação: uma relação virtuosa?. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, [s.l.], n. 91, p. 169-188, 1 dez. 2010. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/4194>. Acesso em: 07 abr. 2020

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. Introdução. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 09-22.

DIAS, Nelson. **Orçamento Participativo**: Animação cidadã para a participação política. São Brás do Alportel: In-loco, 2008a.

DIAS, Nelson. Uma outra democracia é possível? As experiências de Orçamento Participativo. **E-cadernos CES**, Coimbra, n. 1, p. 195-218, dez. 2008b. Disponível em: <https://journals.openedition.org/eces/149>. Acesso em: 07 abr. 2020.

DIAS, Nelson. Da crise da democracia liberal aos novos experimentalismos democráticos: os Orçamentos Participativos. In: CUNHA, Teresa (Org.). **Ensaios pela democracia, justiça, dignina e bem viver**. Porto: Afrontamento, 2011. Cap. 9. p. 153-173.

DIAS, Nelson. A decade of Participatory Budgeting in Portugal: a winding but clarifying path. In: DIAS, Nelson (Org.). **Hope for democracy: 25 years of Participatory Budgeting worldwide**. São Brás do Alportel: In-loco, 2013. p. 325-352. Disponível em: http://www.in-loco.pt/upload_folder/edicoes/1279dd27-d1b1-40c9-ac77-c75f31f82ba2.pdf. Acesso em: 05 set. 2019.

DIAS, Nelson (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: 23 jun. 2019.

DIAS, Nelson *et al.* Participatory Budgeting in Portugal: standing between a hesitant political will and the impacts on public policies. In: DIAS, Nelson (org.). **Hope for Democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide**. Faro: Oficina, 2018. p. 257-274. Disponível em: <https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html>. Acesso em: 06 abr. 2020.

DIAS, Nelson; ALLEGRETTI, Giovanni. Orçamentos Participativos em Portugal: Em busca de uma democracia de maior proximidade ou de uma racionalidade funcional. **Cidades: Comunidades e Territórios**, Lisboa, v. 1, n. 18, p.59-78, jun. 2009.

DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; JÚLIO, Simone (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: 06 abr. 2020.

DIAS, Nelson; JÚLIO, Simone. **30 anos de Orçamentos Participativos no mundo: Entre o passado, as tendências mais recentes e os desafios futuros**. Faro: Oficina, 2018. 43 p. Disponível em: <https://www.oficina.org.pt/30anosopmundo.html>. Acesso em: 05 set. 2019.

DIAS, Nelson; MARTINS, Vânia. **Orçamentos participativos: guia de disseminação**. São Brás de Alportel: Associação In Loco, 2016. 40 p. Disponível em: <http://www.portugalparticipa.pt/Library/Book/e7518060-d4ca-4c37-8215-53d586520f43>. Acesso em: 07 abr. 2020.

Direção Geral do Território. **Sistema Nacional de Informação Geográfica**. 2015. Shapefiles dos municípios de Portugal Continental e Regiões Autónomas. Disponível em: <https://snig.dgterritorio.gov.pt/>. Acesso em: 07 abr. 2020.

ENGELKEN-JORGE, Marcos. Un Balance de los Giros Empírico, Sistémico y Retórico de la Teoría Deliberativa. **Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas**, Santiago de Compostela, v. 11, n. 4, p. 13-30, dez. 2012. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/380/38028440003.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2020.

ENRÍQUEZ, Sahsil. Participatory Budgeting Data: Panama. In: DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; JÚLIO, Simone (org.). **Participatory Budgeting World Atlas**. Faro: Oficina, 2019. p. 90-91. Disponível em: <https://www.oficina.org.pt/participatory-budgeting-world-atlas-2019.html>. Acesso em: 07 abr. 2020.

FALANGA, Roberto. Changes need change: A psychosociological perspective on participation and social inclusion. **Rivista di Psicologia Clinica**, n. 2, p.24-38, 31 dez. 2014. Disponível em: <http://www.rivistadipsicologiaclinica.it/ojs/index.php/rpc/article/view/471>. Acesso em: 05 set. 2019.

FALANGA, Roberto. Desafios e horizontes da participação cívica nas políticas públicas. In: FERRÃO, João; HORTA, Ana (Org.). **Ambiente, Território e Sociedade: Novas agendas de investigação**. Lisboa: lcs, 2015. Cap. 22. p. 197-204.

FALANGA, Roberto. The National Participatory Budgeting in Portugal: Opportunities and Challenges for Scaling up Citizen Participation in Policymaking. In: DIAS, Nelson (Org.). **Hope for democracy: 30 years of Participatory Budgeting worldwide**. Faro: Oficina, 2018a. p. 447-468. Disponível em: <https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html>. Acesso em: 23 jun. 2019.

FALANGA, Roberto. O Orçamento Participativo Portugal (OPP): que modelo de scaling up?. **Boletim de Análise Político-institucional**, n. 14, p.55-64, jun. 2018b.

FALANGA, Roberto. Avaliação de processos participativos com a sociedade civil. In: FERRÃO, João; PAIXÃO, José Manuel Pinto (Org.). **Metodologias de avaliação de políticas públicas**. Lisboa: Imprensa da Universidade de Lisboa, 2018c. Cap. 22. p. 455-479.

FALANGA, Roberto. Critical trends of citizen participation in policymaking: Insights from Portugal. In: LOBO, M.C.; SILVA, F.C. da; ZÚQUETE, J. P. (ed.). **Changing Societies: Legacies and Challenges**. Lisboa: ICS, 2018d. p. 295-318.

FALANGA, Roberto. Administrative Discretion in Participatory Processes. **Global Encyclopedia Of Public Administration, Public Policy, And Governance**, [s.l.], v. 0, n. 0, p. 1-5, 2019. Disponível em: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-3-319-31816-5_3547-1. Acesso em: 07 abr. 2020.

FALANGA, Roberto; FERRÃO, João. Portugal Participa? Uma reflexão crítica sobre a democracia participativa em Portugal. In: **CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA**, 9., 2016, Faro. p. 1 - 9.

FARIA, Claudia Feres. O processo decisório do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul: Da deliberação pública à representação política. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 353-378.

FEDOZZI, Luciano; FURTADO, Adriana; RANGEL, Rodrigo. Participatory Budgeting in Brazil: elements for a brief evaluation: In: DIAS, Nelson (org.). **Hope for Democracy: 30 years of Participatory Budgeting worldwide**. Faro: Oficina, 2018. p. 105-122. Disponível em: <https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html>. Acesso em: 07 abr. 2020.

FEIJÓ, Rui Graça. **Democracia: Linhagens e configurações de um conceito impuro**. Porto: Afrontamento, 2017.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Sobre a tipologia de territórios. In: SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério (org.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 197-216.

FERNÁNDEZ, Ernesto Ganuza; FORTES, Braulio Gomez. Inovação democrática e controlo dos representantes. In: VIEGAS, José Manuel Leite; SANTOS, Susana; FARIA, Sérgio (Org.). **A qualidade da democracia em debate**. Lisboa: Mundos Sociais, 2010. Cap. 8. p. 181-211.

FERREIRA, Isabel. Práticas participativas na governação urbana: estudo comparado entre cidades portuguesas e canadianas. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE DOUTORANDOS/AS DO CES, 4., 2013, Coimbra. **Cabo dos Trabalhos**. Coimbra:

Ces, 2013. p. 1-14. Disponível em: <https://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/n4/index.php>. Acesso em: 06 abr. 2020.

FISCHER, Frank. **Reframing public policy**: discursive politics and deliberative practices. Nova Iorque: Oxford University Press, 2003.

FISHKIN, James. Reviving deliberative democracy: Reflections on recent experiments. In: COLEMAN, Stephen; PRZYBYLSKA, Anna; SINTOMER, Yves (ed.). **Deliberation and democracy**: Innovative processes and institutions. Varsóvia: Peter Long Edition, 2015. p. 99-108.

FRANZESE, Cibele; PEDROTI, Paula Maciel. Limites e possibilidades do orçamento participativo: para além da retórica: para além da retórica. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 39, p. 207-231, abr. 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6567>. Acesso em: 07 abr. 2020.

FREIRE, André *et al.* A participação política dos jovens antes e depois da Grande Recessão: Portugal em perspectiva comparada, 2008-2016. In: LÜCHMANN, Ligia Helena Hann; BAUMGARTEN, Britta (Org.). **Modalidades e trajetórias da participação política no Brasil e em Portugal**. Florianópolis: Insular, 2018.

FREITAS, Maria João Lopes. Mobilising community resources in Portugal. In: MADANIPOUR, Ali; GÖRAN, Cars; ALLEN, Judith (Org.). **Social exclusion on European cities**: Processes, experiences and responses. Abigon: Routledge, 2003. Cap. 11. p. 211-234.

FREY, Klaus. 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: 06 abr. 2020.

GANUZA, Ernersto; BAIOCCHI, Gianpaolo. Beyond the line: the participatory budget as an instrument. In: DIAS, Nelson (org.). **Hope for Democracy**: 25 years of participatory budgeting worldwide. São Brás de Alportel: Associação In Loco, 2013. p. 65-75. Disponível em: <http://www.in-loco.pt/pt/edicoes-inloco/>. Acesso em: 07 abr. 2020.

GARCÍA-LEIVA, Patricia; FALCK, Andrés. Participation of children and young people in local governance. In: DIAS, Nelson (org.). **Hope for Democracy**: 30 years of participatory budgeting worldwide. 30 years of Participatory Budgeting worldwide. Faro: Oficina, 2018. p. 537-551. Disponível em: <https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html>. Acesso em: 07 abr. 2020.

GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Estudos Avançados**, v. 32, n. 92, p.65-88, 2018.

GOMES, Lilian Cristina Bernardo. Entre o legal e o ilegal: uma perspectiva comparada do associativismo e da participação na cidade. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 567-590.

GRANADO, Cristina. Democracia local: O orçamento participativo em Palmela e Santarém. In: CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA, 5., 2004, Braga. **Atas do V Congresso Português de Sociologia**. Lisboa: Ics, 2004. p. 7 - 13. Disponível em: <<https://aps.pt/pt/atas-v-congresso/>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

GONZÁLEZ, Gerry. Participatory Budgeting Data: Dominican Republic. In: DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; JÓLIO, Simone (org.). **Participatory Budgeting World Atlas**. Faro: Oficina, 2019. p. 86-87. Disponível em: <https://www.oficina.org.pt/participatory-budgeting-world-atlas-2019.html>. Acesso em: 07 abr. 2020.

GUERRA, Isabel. O território como espaço de ação coletiva: paradoxos e possibilidades do "jogo estratégico de atores" no planejamento territorial em Portugal. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Porto: Edições Afrontamento, 2003. Cap. 7. p. 341-372.

GUERRA, Isabel. Participar porquê e para quê? Reflexões em torno dos efeitos da democracia local na equidade e na legitimidade dos eleitos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, v. 1, n. 91, p.121-134, dez. 2010. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/rccs/4182>>. Acesso em: 05 set. 2019.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Processos participativos de gestão pública em Porto Alegre e Montevideu: comparando semelhanças e diferenças. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 259-275.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro *et al.* Processos participativos e estratégias de redistribuição: resgatando o Orçamento Participativo em Pelotas, RS (1984-1985). In: MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Org.). **Democracia participativa e redistribuição: Análise de experiências de Orçamento Participativo**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 141-159.

GURGEL, Cláudia. A Participação Social como Mecanismo à (re)Construção da Democracia: Juntos, Portugal e Brasil: O orçamento participativo como instrumento viabilizador das transformações urbanas numa democracia. **Cidades: Comunidades e Territórios**, Lisboa, v. 1, n. 26, p.67-88, jun. 2013.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do "fim dos territórios" a multiterritorialidade. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016. 396 p.

HARTZ-KARP, Janette; PETROVA, Svetla. Data of the Country: Australia. In: DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; JÚLIO, Simone (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, David. **O Enigma do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2011. 235 p. Tradução de João Alexandre Peschanski.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, v. 1, n. 29, p.73-89, dez. 2012.

HELD, David. **Models of democracy**. Cambridge: Polity Press, 2006. 338 p.

HERMOSO, Borja. Jürgen Habermas: "não pode haver intelectuais se não há leitores". **El País**. 07 maio 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/25/eps/1524679056_056165.html?%3Fid_externo_rsoc=TW_BR_CM&hootPostID=e817674109d620cbad2ab4b39239f6c5. Acesso em: 06 abr. 2020.

HOLZ, Sheila. **A força da lei e a força de vontade**: a importância da lei para a promoção de práticas participativas na elaboração de instrumentos urbanísticos em Portugal e na Itália. 2015. 244 f. Tese (Doutorado) - Curso de Democracia do Século XXI, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2015.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Séries Históricas e Estatísticas**. 2017. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>. Acesso em: 07 abr. 2020.

Instituto Nacional de Estatística (INE). **Censos 2011**. 2011. Disponível em: https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos2011_apresentacao. Acesso em: 07 abr. 2020.

JALALI, Carlos. **Partidos e democracia em Portugal**: 1974-2005. Lisboa: ICS, 2007.

JORGE, Susana. Autonomia e (in)dependência financeira dos municípios. In: SOUSA, Luís de et al (org.). **A reforma do poder local em debate**. Lisboa: ICS, 2015. Cap. 14. p. 145-154.

JÚLIO, Simone; MARTINS, Vânia; DIAS, Nelson. Participatory Budgeting Data: Portugal. In: DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; JÚLIO, Simone (org.). **Participatory Budgeting World Atlas**. Faro: Oficina, 2019. p. 172-173. Disponível em: <https://www.oficina.org.pt/participatory-budgeting-world-atlas-2019.html>. Acesso em: 07 abr. 2020.

KOHLER-KOCH, Beate; QUITTKAT, Christine. **De-Mystification of participatory democracy**: EU governance and civil society. Nova Iorque: Oxford University Press, 2013.

LAPA, Tiago *et al.* As desigualdades digitais e a sociedade portuguesa: divisão, continuidades e mudanças. In: CARMO, Renato Miguel *et al.* (org.). **Desigualdades sociais**: Portugal e a Europa. Lisboa: Mundos Sociais, 2018. p. 257-270.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. 4. ed. Paris: Éditions Anthropos, 2006. 476 p. Tradução de Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins. Versão original de 2000.

LEVIN, Josh. **San Marino**: The World's Oldest Republic. 2011. Disponível em: <https://slate.com/human-interest/2011/08/san-marino-the-world-s-oldest-republic.html>. Acesso em: 07 abr. 2020.

LI, Fan; XIANG, Hao. Participatory Budgeting Data: China. In: DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; JÚLIO, Simone (org.). **Participatory Budgeting World Atlas**. Faro: Oficina, 2019. p. 122-125. Disponível em: <https://www.oficina.org.pt/participatory-budgeting-world-atlas-2019.html>. Acesso em: 07 abr. 2020.

LOPES, Alex de Araujo; FREIRE, Isa Maria. Orçamento participativo: uma abordagem na perspectiva da Ciência da Informação. **TransInformação**, Campinas, v. 1, n. 24, p. 19-25, abr. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-37862012000100002&script=sci_abstract&lng=pt. Acesso em: 07 abr. 2020.

LORD, Lúcio. Distinções entre a esfera pública habermasiana e os espaços públicos brasileiros. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 453-474.

LÜCHMANN, Ligia Helena Hann. **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. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/106533>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa. **Katáysis**, Florianópolis, v. 8, n. 2, p.165-178, dez. 2003. Semestral.

LÜCHMANN, Ligia Helena Hann. Os sentidos e desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos**, Porto Alegre, v. 1, n. 42, p. 19-26, jan. 2006. Disponível em: http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6011. Acesso em: 06 abr. 2020.

LÜCHMANN, Ligia Helena Hann. 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: 05 set. 2019.

LÜCHMANN, Ligia Helena Hann. 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: 05 set. 2019.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, [s.l.], v. 13, n. 28, p.167-197, 31 dez. 2014. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

LÜCHMANN, Ligia Helena Hann; ABRÃO, Rachel; KIELING, Matheus. Interfaces das interfaces socioestatais: Um estudo sobre as ouvidorias. **E-legis**, Brasília, v. 0, n. 28, p. 145-176, jan. 2019. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/456>. Acesso em: 06 abr. 2020.

LÜCHMANN, Ligia Helena Hann; FALANGA, Roberto; NICOLETTI, André. Orçamentos Participativos no Brasil e em Portugal. In: LÜCHMANN, Ligia Helena Hann; BAUMGARTEN, Britta (Org.). **Modalidades e trajetórias da participação política no Brasil e em Portugal**. Florianópolis: Insular, 2018. Cap. 1. p. 22-57.

LÜCHMANN, Ligia; ROMÃO, Wagner. Participatory Budgeting Data: Brazil. In: DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; JULIO, Simone (org.). **Participatory Budgeting World Atlas**. Faro: Oficina, 2019. p. 104-105. Disponível em: <https://www.oficina.org.pt/participatory-budgeting-world-atlas-2019.html>. Acesso em: 07 abr. 2020.

LÜCHMANN, Lígia; ROMÃO, Wagner; BORBA, Julian. 30 years of Participatory Budgeting in Brazil: the lessons learned. In: DIAS, Nelson (Org.). **Hope for democracy: 30 years of Participatory Budgeting worlwide**. Faro: Oficina, 2018. p. 89-103. Disponível em: <<https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html>>. Acesso em: 04 set. 2019.

MAIA, Romero Galvão. Participação política e indicadores sociais: do debate teórico aos índices. In: SILVA, Eduardo Moreira da; SOARES, Leonardo Barros (org.). **Experiências de participação institucionalizada**. Belo Horizonte: FAFIC, 2013.

MARQUES, José Ronaldo de Oliveira. Uma reflexão do modelo de espaço público habermasiano. **Aufklärung**, João Pessoa, v. 5, n. 3, p.181-192, dez. 2018. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/arf/article/view/43718/pdf>>. Acesso em: 05 set. 2019.

MARQUETTI, Adalmir. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 77-96.

MARQUETTI, Adalmir. Orçamento Participativo, redistribuição e finanças municipais: a experiência de Porto Alegre. In: MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Org.). **Democracia participativa e redistribuição: Análise de experiências de Orçamento Participativo**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 31-54.

MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto. **Democracia participativa e redistribuição: Análise de experiências de Orçamento Participativo**. São Paulo: Xamã, 2008.

MASSEY, Doreen. **Pelo Espaço: uma nova política da espacialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. 312 p. Tradução de Hilda Pareto Maciel e Rogério Haesbaert.

MATIAS, Vandeir Robson. Orçamentos Participativos digitais para o planejamento urbano: Uma análise do modelo de Belo Horizonte-MG. In: EGLER, Tamara Tania Cohen (Org.). **Digitalização do Território**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 67-93.

MATOS, Ana Raquel Borges Barros de. **“Birthing democracy” Between birth policies in Portugal and mothering new forms of democracy in Brazil**. 2012. 372 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2012. Disponível em: https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/21353/1/Tese%20Doutoramento_Ana%20Raquel%20Matos.pdf. Acesso em: 04 set. 2019.

MATOS, Ana Raquel; NEVES, Daniel. Participação pública, capacitação e sistemas de accountability: experiências de orçamento participativo na América Latina e na Europa em comparação. **E-cadernos CES**, [s.l.], v. 0, n. 02, p. 1-14, 1 dez. 2008. Disponível em: <https://journals.openedition.org/eces/1413>. Acesso em: 06 abr. 2020.

MAYKA, Lindsay. 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**, Nova Iorque, v. 2, n. 51, p. 275-294, jan. 2019.

MÁXIMO, Luciano. Cidades com orçamento participativo gastam mais com saúde e saneamento. **Valor Econômico**. São Paulo, 11 fev. 2014. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2014/02/11/cidades-com-orcamento-participativo-gastam-mais-com-saude-e-saneamento.ghtml>. Acesso em: 07 abr. 2020.

MCNULTY, Stephanie. Mandating PB: Evaluating fifteen years of Peru's National Participatory Budgeting Law. In: DIAS, Nelson (org.). **Hope for Democracy: 30 years of Participatory Budgeting worldwide**. Faro: Oficina, 2018. p. 147-159. Disponível em: <https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html>. Acesso em: 07 abr. 2020.

MCNULTY, Stephanie. Participatory Budgeting Data: Peru. In: DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; JÚLIO, Simone (org.). **Participatory Budgeting World Atlas**. Faro: Oficina, 2019. p. 114-115. Disponível em: <https://www.oficina.org.pt/participatory-budgeting-world-atlas-2019.html>. Acesso em: 07 abr. 2020.

MEIRINHO, Manuel. Contribuição para a reforma do sistema de governo local. In: SOUSA, Luís de et al (Org.). **A reforma do poder local em debate**. Lisboa: lcs, 2015. Cap. 8. p. 95-101.

MELGAR, Teresa R. The perilous path of deeper democracy: Understanding the rise and decline of Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil. **Social Science Diliman**, Quezon City, v. 2, n. 11, p.24-55, dez. 2015. Disponível em: <<https://journals.upd.edu.ph/index.php/socialsciencediliman/article/view/4887/4403>>. Acesso em: 04 set. 2019.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: Reflexões sobre o déficit democrático. **Katálisis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p.143-153, dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a02v10n2>>. Acesso em: 05 set. 2019.

MENDES, João Marcelo Horta. Formatos híbridos de participação em Belo Horizonte: institucionalização e empoderamento da sociedade civil. In: KLEBA, Maria Elisabeth; HASS, Monica (Org.). **Dossiê gestões públicas democráticas e experimentos participativos**. Chapecó: Argos, 2005. p. 72-88.

MENDES, Larissa Zanela; GOMES, Ângela Quintanilha. Desvendando as políticas públicas: noções introdutórias sobre o campo de análise: Noções introdutórias sobre o campo de análise. **Revista FSA**, Teresina, v. 15, n. 6, p. 78-94, dez. 2018. Disponível em: <http://www4.fsnet.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/1666>. Acesso em: 07 abr. 2020.

MEZADRI, Fernando. A dimensão estratégico-política como possibilidade de ampliação das análises das experiências de orçamento participativo. **Em Tese**: Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC, Florianópolis, v. 11, n. 2, p. 1-23, jul. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/1806-5023.2014v11n2p1/29085>. Acesso em: 06 abr. 2020.

MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a participação: Democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova**, São Paulo, v. 100, n. 1, p.83-118, jan. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452017000100083&script=sci_abstract&lng=pt>. Acesso em: 04 set. 2019.

MITU, Narcis Eduard. Elaboration of Public Budget: A Participatory Approach. **Finance**: Challenges of the future, Craiova, v. 0, n. 18, p. 64-74, dez. 2016. Anual. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/311486119_Elaboration_of_Public_Budget_-_A_Participatory_Approach. Acesso em: 07 abr. 2020.

MONTECINOS, Egon. Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos: Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay. **Política y Gobierno**, [s.i.], v. 21, n. 2, p. 351-378, jun. 2014. Disponível em: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/27>. Acesso em: 07 abr. 2020.

MORAES JUNIOR, Manoel Ribeiro de. Linguagem e ação comunicativa: Uma introdução fundamental à Teoria da Ação Comunicativa de Jürgen Habermas. **Aufklärung**, João Pessoa, v. 5, n. 3, p.155-166, dez. 2018. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/arf/article/view/42240/pdf>>. Acesso em: 05 set. 2019.

MOTA, Aline Veras Leite; BLIACHERIENE, Ana Carla. Análise das variáveis recorrentes para êxito do Orçamento Participativo e desenvolvimento do município. **Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 129, p. 88-94, fev. 2012. Mensal. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/12967/8640>. Acesso em: 06 abr. 2020.

MOYNIHAN, Donald P. Citizen participation in budgeting: prospects for developing countries. In: SHAH, Anwar (ed.). **Participatory Budgeting**. Washington DC: The World Bank, 2007. p. 55-89. (Public Sector Governance and Accountability series). Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6640>. Acesso em: 07 abr. 2020.

MUÑOZ, César. Childhood and youth participatory budgeting, foundations of participatory democracy and the policy of the polis. In: DIAS, Nelson (org.). **Hope for Democracy: 25 years of participatory budgeting worldwide**. São Brás de Alportel: Associação In Loco, 2013. p. 393-411. Disponível em: <http://www.in-loco.pt/pt/edicoes-inloco/>. Acesso em: 07 abr. 2020.

NASCIMENTO, Orlando. Regulação de conflito de interesses no poder local. In: SOUSA, Luís de et al (org.). **A reforma do poder local em debate**. Lisboa: ICS, 2015. Cap. 4. p. 61-67.

NEVES, Angela Vieira. Espaços públicos e práticas políticas: os riscos de despolitização da participação da sociedade civil. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 395-420.

NEVES, Angela Vieira. **Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o Orçamento Participativo**. Rio de Janeiro: Gramma, 2008. 213 p.

NUNES, Nuno; RAPOSO, Otávio. Desigualdades de classes e práticas de ação coletiva: escalas de análise. In: CARMO, Renato Miguel et al (org.). **Desigualdades sociais: Portugal e a Europa**. Lisboa: Mundos Sociais, 2018. Cap. 13. p. 211-234.

NUÑEZ, Tarson. Porto Alegre, from a role model to a crisis. In: DIAS, Nelson (Org.). **Hope for democracy: 30 years of Participatory Budgeting worldwide**. Faro: Oficina, 2018. p. 517-535. Disponível em: <<https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. **Instrumentos de participação pública em gestão urbanística**. 2. ed. Coimbra: CEFA, 2004.

PARRY, Geraint; MOYSER, George. More Participation, More Democracy? In: BEETHAM, David (Ed.). **Defining and Measuring Democracy**. Londres: Sage Publications, 1994. Cap. 3. p. 44-62.

PATEMAN, Carole. Participatory Democracy Revisited. **Perspectives On Politics**, [s.l.], v. 10, n. 1, p.7-19, mar. 2012. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/participatory-democracy-revisited/A6D459BB654AD3AA9152FDDC682AC364>>. Acesso em: 05 set. 2019.

PAZ, Carlos. Youth Participatory Budgeting - Portugal. In: DIAS, Nelson (Org.). **Hope for democracy: 30 years of Participatory Budgeting worldwide**. Faro: Oficina, 2018. p. 479-490. Disponível em: <<https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

PEREIRA, Eduardo Tadeu. **Educação política: Uma experiência com o Orçamento Participativo**. Campinas: Alínea, 2008.

PEREIRA, Elson Manoel (Org.). **A Alegoria da Participação: Planos Diretores Participativos pós-Estatuto da Cidade**. Florianópolis: Insular, 2015. 254 p.

PEREIRA, Elson Manoel. **Condições Institucionais para participação em Políticas Públicas Urbanas numa perspectiva comparada entre Brasil, França, Portugal e Quebec**. Relatório de Pesquisa. Florianópolis: Laboratório Cidade e Sociedade, 2019. 171 p.

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. As políticas públicas locais e os processos de "hibridização" no Brasil e na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 331-350.

PÉREZ, Alfredo José Ramos. **El salto de escala de las democracias participativas: las conferencias nacionales de políticas públicas en Brasil**. 2019. 384 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2019.

PIRES, Roberto. Regulamentação da participação no OP em Belo Horizonte: eficiência distributiva aliada ao planejamento urbano. In: MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Org.). **Democracia participativa e redistribuição: Análise de experiências de Orçamento Participativo**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 56-76.

PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. 370 p. (Diálogos para o Desenvolvimento Volume 7). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/porta1/index.php?option=com_content&view=article&id=10761&Itemid=2. Acesso em: 07 abr. 2020.

POPULATION PYRAMID. **Portugal**. 2019. Pirâmides Populacionais do Mundo desde 1950 até 2100. Disponível em: <https://www.populationpyramid.net/pt/portugal/2019/>. Acesso em: 07 abr. 2020.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. 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. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8647274/14236>>. Acesso em: 05 set. 2019.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. 1976. Lisboa. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/paginas/constituicaoorepublicaportuguesa.aspx>>. Acesso em: 07 abr. 2020

PORTUGAL PARTICIPA. **Observatório**. 2020. Disponível em: <<http://www.portugalparticipa.pt/Monitoring>>. Acesso em: 06 abr. 2020.

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PMBH). **Empreendimentos do Orçamento Participativo**. 2018. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/estatisticas-e-indicadores/orcamento-participativo/empreendimentos>>. Acesso em: 31 ago. 2020.

Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA). **Orçamento Participativo - Regiões e temáticas**: Base de discussão do Orçamento Participativo. s/d. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=5>. Acesso em: 04 set. 2019.

Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA). **Orçamento Participativo festeja 30 anos e ganha sistema digital**. 2019. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/gp/noticias/orcamento-participativo-festeja-30-anos-e-ganha-sistema-digital?fbclid=IwAR0OQ-6cxp9Fz8B1m7ePcC8xxA9FuQO2CRt5y8DFrI_9UeaqpNyefytEJss>. Acesso em: 04 set. 2019.

QUIVY, Raymond; VAN CAMPENHOUDT, Luc. **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, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RENNÓ, Lúcio; SOUZA, Aílton. A metamorfose do Orçamento Participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 20, n. 41, p.235-252, fev. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n41/a14v20n41.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

RICH, Jessica A. J.; MAYKA, Lindsay; MONTERO, Alfred P. Introduction The Politics of Participation in Latin America: New Actors and Institutions. **Latin American Politics And Society**, [s.l.], v. 61, n. 2, p. 1-20, 14 mar. 2019. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/latin-american-politics-and->

society/article/introduction-the-politics-of-participation-in-latin-america-new-actors-and-institutions/F95CBFAEEB7C65AABAE06A5425FD5671. Acesso em: 07 abr. 2020.

RIFAI, Ahmad. Participatory Budgeting Data: Indonesia. In: DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; JÚLIO, Simone (org.). **Participatory Budgeting World Atlas**. Faro: Oficina, 2019. p. 130-133. Disponível em: <https://www.oficina.org.pt/participatory-budgeting-world-atlas-2019.html>. Acesso em: 07 abr. 2020.

ROCHA, Thiago Santos. Mínimo social, autonomia e participação democrática. In: GODOY, Guilherme; INÁCIO, Maria João; GOUVEIA, Steven (org.). **Pensar a democracia**. [s.i.]: Createspace Independent Publishing Platform, 2017. p. 151-163.

RODRIGUES, Camila. Participation and the Quality of Democracy in Portugal. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, [s.l.], n. 108, p. 75-94, 1 dez. 2015. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/6111>. Acesso em: 07 abr. 2020.

ROMÃO, Wagner de Melo. **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: 04 set. 2019.

ROUANET, Luiz Paulo. Democracia deliberativa: Entre Rawls e Habermas. **Veritas**, Porto Alegre, v. 56, n. 1, p. 52-63, abr. 2011. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/veritas/article/view/9292>. Acesso em: 07 abr. 2020.

RUEL, Teresa. Constrangimentos ao pluralismo II: sobre a longevidade no poder e os riscos associados. In: SOUSA, Luís de et al (org.). **A reforma do poder local em debate**. Lisboa: ICS, 2015. Cap. 6. p. 81-86.

RUESCH, Michelle Anna; WAGNER, Mandy. Participatory Budgeting in Germany: Citizens as Consultants. In: DIAS, Nelson (org.). **Hope for Democracy**: 25 years of Participatory Budgeting worldwide. São Brás de Alportel: Associação In Loco, 2013. p. 287-300. Disponível em: <http://www.in-loco.pt/pt/edicoes-inloco/>. Acesso em: 07 abr. 2020.

SACK, Robert D. **O significado de territorialidade**. In: DIAS Leila C. e FERRARI M. (org.). Territorialidades humanas e Redes Sociais. Florianópolis: Insular, 2011.

SADER, Emir. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Porto: Edições Afrontamento. 2003. Cap. 13. p. 649-678.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. Quão deliberativas são as discussões na rede? Um modelo de apreensão da deliberação online. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 121-139, jun. 2012. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782012000200010&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 07 abr. 2020.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. E-Orçamentos Participativos como iniciativas de e-solicitação: uma prospecção dos principais casos e reflexões sobre a e-Participação. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 50, n. 6, p. 937-958, dez. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000600937&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 07 abr. 2020.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; PEIXOTO, Tiago. Electronic participatory budgeting: false dilemmas and true complexities. In: DIAS, Nelson (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.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A reinvenção solidária e participativa do Estado. **Oficina do CES**, Coimbra, n. 134, p. 1-51, jan. 1999. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/reinvencao-solidaria-e-participativa-estado>. Acesso em: 06 abr. 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Porto: Edições Afrontamento. 2003a. 686 p.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Porto: Edições Afrontamento. 2003b. Cap. 10. p. 455-560.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma nova visão da Europa: Aprender com o Sul. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENDES, José Manuel (Org.). **Demodiversidade: Imaginar novas possibilidades democráticas**. São Paulo: Autêntica, 2017. Cap. 1.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pneumatóforo: Escritos políticos (1981-2018)**. Coimbra: Almedina, 2018. 488 p.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Porto: Edições Afrontamento. 2003. p. 39-84.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENDES, José Manuel (Org.). **Demodiversidade: Imaginar novas possibilidades democráticas**. São Paulo: Autêntica, 2017.

SANTOS, Margarida; BATEL, Susana; GONÇALVES, Maria Eduarda. Participar está na moda: uma abordagem psicossocial dos orçamentos participativos. **Psicologia & Sociedade**, [s.l.], v. 30, n. 0, p. 1-11, 7 jun. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822018000100207. Acesso em: 06 abr. 2020.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção.** 4. ed. São Paulo: Edusp, 2006. 258 p.

SANTOS, Milton. **Espaço e Método.** 4. ed. São Paulo: Edusp, 2008. 120 p.

SANTOS, Samuel Steiner dos. Da crise urbana à crise do planejamento urbano: qual papel para os quadros técnicos no planejamento urbano institucionalizado. In: PEREIRA, Elson Manoel (Org.). **A Alegoria da Participação: Planos Diretores Participativos pós-Estatuto da Cidade.** Florianópolis: Insular, 2015. p. 33-50.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. 295 p.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Espaços urbanos coletivos, heterotopia e o direito à cidade: Reflexões a partir do pensamento de Henri Lefebvre e David Harvey. In: COSTA, Geraldo Magela; COSTA, Heloísa Soares de Moura; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo (ed.). **Teorias e Práticas Urbanas: condições para a sociedade urbana.** Belo Horizonte: C/arte, 2015. p. 193-213.

SAQUET, Marcos Aurelio. Por uma abordagem territorial. In: SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério (org.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos.** São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 73-94.

SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério (org.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos.** São Paulo: Expressão Popular, 2009. 365 p.

SAWARD, Michael. Democratic theory and indices of democratization. In: BEETHAM, David (ed.). **Defining and measuring democracy.** Londres: Sage Publications, 1994. Cap. 1. p. 6-24.

SHULGA, Ivan; VAGIN, Vladimir. Developing Participatory Budgeting in Russia. In: DIAS, Nelson (Org.). **Hope for democracy: 30 years of Participatory Budgeting worldwide.** Faro: Oficina, 2018. p. 427-446. Disponível em: <<https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

SILVA, Filipe Carreira da. **Espaço Público e Habermas.** Lisboa: ICS, 2002. 184 p. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y5vlw2y9>>. Acesso em: 05 set. 2019.

SILVA, Filipe Carreira da. **Virtude e Democracia.** Lisboa: ICS, 2004a. 250 p.

SILVA, Filipe Carreira da. **Democracia deliberativa: Avaliando seus limites.** In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2., 2004b, Coimbra. Coimbra: CES, 2004b. p. 1 - 18.

SILVA, Filipe Carreira da. Democracia deliberativa. In: VIEGAS, José Manuel Leite; SANTOS, Susana; FARIA, Sérgio (Org.). **A qualidade da democracia em debate**. Lisboa: Mundos Sociais, 2010. Cap. 1. p. 11-36.

SILVA, Maria Goreti Vieira da. **Implementação do orçamento participativo nos municípios portugueses**. 2017. 47 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia Monetária, Bancária e Financeira, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, 2017. Disponível em: <<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/48197/1/Maria%20Goreti%20Vieira%20da%20Silva.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

SILVA, Silvio Domingos Mendes da. Vontade política e condições institucionais: o papel do Estado no planejamento urbano participativo. In: PEREIRA, Elson Manoel (Org.). **A Alegoria da Participação: Planos Diretores Participativos pós-Estatuto da Cidade**. Florianópolis: Insular, 2015. p. 51-72.

SILVA, Glauco Peres da; CARVALHO, Carlos Eduardo. Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 3, n. 16, p.423-451, dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512006000300003>. Acesso em: 04 set. 2019.

SINTOMER, Yves. Saberes dos cidadãos e saber político. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, v. 1, n. 91, p.135-153, dez. 2010. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/rccs/4185>>. Acesso em: 05 set. 2019.

SINTOMER, Yves. Random selection, republican self-government, and deliberative democracy. In: COLEMAN, Stephen; PRZYBYLSKA, Anna; SINTOMER, Yves (ed.). **Deliberation and democracy: innovative processes and institutions**. Varsóvia: Peter Long Edition, 2015. p. 269-290.

SINTOMER, Yves *et al.* **Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no mundo - um convite à cooperação global**. Bona: Engagement Global Ggmbh, 2012. 85 p.

SMITH, Graham. **Beyond the Ballot: 57 democratic innovations from around the world**. Exeter: Short Run Press, 2005. 133 p. (Power Inquiry).

SMITH, Graham. **Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation**. New York: Cambridge University Press, 2009.

SMITH, Vicki. Case study. In: TURNER, Bryan (Ed.). **The Cambridge dictionary of sociology**. New York: Cambridge University Press, 2006. p. 56.

SOJA, Edward. **Seeking Spatial Justice**. Mineápolis: University Of Minnesota Press, 2010. 280 p. (Globalization and Community).

SOMER, Diana Galone; KLOSSOWSKI, Diulia Gomes; LUIZ, Danuta Estrufika Cantoia. Orçamento participativo: experiências e concepções: experiências e

concepções. **Diálogo**, [s.l.], v. 0, n. 36, p. 67-79, 7 dez. 2017. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/Dialogo/article/view/3733>. Acesso em: 07 abr. 2020.

SOUSA, Luís de *et al* (Org.). **A reforma do poder local em debate**. Lisboa: ICS, 2015. 201 p.

SOUSA, Luís de; DUARTE, José Miguel. Capítulo 2. In: SOUSA, Luís de *et al* (org.). **A reforma do poder local em debate**. Lisboa: ICS, 2015. p. 31-47.

SOUZA, Luciana Andressa Martins de. 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**, [s.l.], 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, Marcelo Lopes de. Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. **Terra Livre**, São Paulo, v. 0, 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, Marcelo Lopes de. 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, Marcelo Lopes de. 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: 30 jul. 2020.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **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, Marcelo L. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SOUZA, Marcelo L. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

TAVARES, António. Capítulo 12. In: SOUSA, Luís de *et al*. **A reforma do poder local em debate**. Lisboa: ICS, 2015. Cap. 12. p. 129-135.

TELES, Filipe. Órgãos autárquicos: limitações e alternativas. In: SOUSA, Luís de *et al* (org.). **A reforma do poder local em debate**. Lisboa: ICS, 2015. Cap. 11. p. 123-128.

TOFFOL, Fabiola de; VALASTRO, Alessandra. *Democrazia Diretta*. In: TOFFOL, Fabiola de; VALASTRO, Alessandra. **Dizionario di democrazia partecipativa**. Umbria: Consiglio Regionale, 2012. p. 73-74. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y3vtxf6>>. Acesso em: 05 set. 2019.

TRANJAN, José Ricardo. **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: 23 jun. 2019.

VIEGAS, José Manuel Leite; SANTOS, Susana; FARIA, Sérgio. Envolvimento associativo e mobilização cívica. In: VIEGAS, José Manuel Leite; SANTOS, Susana; FARIA, Sérgio (org.). **A qualidade da democracia em debate**. Lisboa: Mundos Sociais, 2010. Cap. 7. p. 157-180.

VILLARS, George. **Águeda Participatory Budget (Portugal)**. 2017. Disponível em: <<https://participedia.net/en/cases/gueda-participatory-budget-portugal>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

VOLPI, Frederic. Democracy. In: TURNER, Bryan (Ed.). **The Cambridge dictionary of sociology**. New York: Cambridge University Press, 2006. p. 126-128.

WAMPLER, Brian. **Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation and Accountability**. State College: Pennsylvania University Press, 2007a. 312 p.

WAMPLER, Brian. A Guide to Participatory Budgeting. In: SHAH, Anwar (Ed.). **Participatory Budgeting**. Washington D.c.: The World Bank, 2007b. Cap. 1. p. 21-54. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6640>>. Acesso em: 04 set. 2019.

WAMPLER, Brian. 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: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100003>. Acesso em: 04 set. 2019.

WAMPLER, Brian; MCNULTY, Stephanie; TOUCHTON, Michael. The global spread and transformation of Participatory Budgeting. In: DIAS, Nelson (Org.). **Hope for democracy: 30 years of Participatory Budgeting worldwide**. Faro: Oficina, 2018. p. 55-73. Disponível em: <<https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html>>. Acesso em: 05 set. 2019.

WEYU, Zhang. The disenfranchised and E-Deliberation: Beyond access. In: COLEMAN, Stephen; PRZYBYLSKA, Anna; SINTOMER, Yves (ed.). **Deliberation and democracy: Innovative processes and institutions**. Varsóvia: Peter Long Edition, 2015. p. 57-81.

WITTE, James; MANNON, Susan. **The internet and social inequalities**. Nova Iorque: Routledge, 2010. 179 p.

XAVIER JÚNIOR, Sara Filipa. **O processo de adoção e implementação do Orçamento Participativo**: os casos de Braga e Guimarães. 2015. 258 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Universidade do Minho, Braga, 2015. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/39787>. Acesso em: 06 abr. 2020.