REVISTA DA ANPEGE. V. 18. Nº. 36 — ANO 2022 E-ISSN: 1679-768X 25
DOI 10.5418/ra2022.v18i36.13970

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BRAGA SOB UMA PERSPECTIVA TERRITORIAL

THE PARTICIPATORY BUDGETING OF BRAGA UNDER A TERRITORIAL PERSPECTIVE

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE BRAGA CON UNA PERSPETIVA TERRITORIAL

Rodrigo Sartori Bogo
Universidade Estadual Paulista (UNESP),
Campus Presidente Prudente
rsbogo@gmail.com

Resumo

Os orçamentos participativos são instrumentos de gestão urbana em que a população discute a aplicação do orçamento público. Nos últimos 30 anos se disseminou pelo mundo a partir do Brasil, chegando em Portugal no início do século XXI, ganhando destaque no país e o transformando em um dos com mais experiências na Europa. O estudo de caso selecionado é o de Braga, um dos maiores processos que ocorrem no país, mas pouco estudado academicamente. A metodologia tem enfoque territorial, compreendendo OPs como motores de novas relações de poder no espaço. Coletaram-se dados primários das obras realizadas, participação popular, investimentos públicos e desenho institucional para compreender o impacto causado pela experiência. Os resultados apontam que a pouca participação, a relação espacial do modelo pouco desenvolvido e baixos valores empregados impedem que o impacto territorial seja significativo. Concluiu-se que o OP não é central na gestão urbana de Braga, sendo um laboratório de participação.

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

Abstract

Participatory budgeting is an urban management instrument in which the local residents discuss public budget application. Disseminated from Brazil to the world in the last 30 years and landed at Portugal in the 21st century, gained attention in the country, becoming one with the most experiences in Europe. The current case of study is Braga, one of the hugest processes occurring in the country, but with few researches about it. The methodology is focused on its territorial dimensions, comprehended as pivots of new power relations in urban space. Primary data was collected about interventions funded, popular participation, public investments and the institutional design model to understand its impact. The results showed that low participation indexes, how institutional design influence space and low investment values prevent the territorial impact from being relevant. The conclusion is that PB isn't central in Braga's urban management and it's seen as a participatory laboratory instead.

Keywords: Participatory budgeting; Territorial impact; Urban management;

Resumen

El presupuesto participativo es un instrumento de administración urbana en el que residentes locales discuten la aplicación del presupuesto público. Diseminado del Brasil al mundo en los últimos 30 años, llegó a Portugal en el siglo XXI y llamó la atención en el país, transformándolo en uno con más experiencias en Europa. El caso de estudio es Braga, uno de los mayores procesos ocurriendo en el país, más poco estudiado. La metodología es enfocada en las dimensiones territoriales del PP, comprehendido como vectores de nuevas relaciones de poder en el espacio urbano. Datos primarios fueron colectados sobre las intervenciones financiadas, participación popular, inversiones públicas y el modelo espacial del diseño institucional para comprender su impacto. Los resultados mostraron que los bajos índices de participación, como el diseño institucional influencian el espacio y las bajas inversiones impedirán el impacto territorial de ser relevante. La conclusión es que el PP no es central en la administración urbana de Braga y es visto solamente como un laboratorio de participación.

Palabras clave: Presupuesto participativo; Impacto territorial; Administración urbana;

1. Introdução: surgimento dos OPS, sua disseminação e referencial da pesquisa

Em termos gerais, o orçamento participativo (OP) pode ser classificado como um instrumento de gestão urbana, de radicalização democrática e de eficácia administrativa (às vezes compondo esses três elementos juntos, às vezes nenhum, entre outras possibilidades) que deve, de alguma forma, debater o orçamento público, normalmente – mas nem sempre – na escala municipal (SINTOMER *et al.,* 2012; DIAS; ENRÍQUEZ; JÚLIO, 2019). Tal ferramenta surgiu nesses moldes em um contexto muito específico, em Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, no Brasil, no final da década de 1980. Naquele espaço, capitaneado pelos ideais de democracia participativa do Partido dos Trabalhadores (PT) e com as devidas condições institucionais (LÜCHMANN, 2002; 2003), o OP surgiu e gerou transformações materiais e simbólicas significativas, concedendo poder decisório aos cidadãos e permitindo a inversão de prioridades nos gastos públicos como pouco se havia visto anteriormente no Brasil (WAMPLER, 2007; NUÑEZ, 2018).

O grande sucesso da experiência teve consequências espaciais e institucionais diretas, primeiro em solo brasileiro e posteriormente no exterior. A investida ganhou prêmios internacionais, com destaque para o da UN-Habitat, em 1996, e a sua posterior divulgação no Fórum Social Mundial de 2001, realizada na capital gaúcha, o que incentivou políticos, militantes e cientistas de todo o mundo a perceber o OP como possibilidade de melhoria na gestão urbana de seus territórios, em variadas escalas (SINTOMER *et al.*, 2012; PORTO DE OLIVEIRA, 2016).

Como identificado pela coleta de Dias; Enríquez; Júlio (2019), a expansão internacional impulsionada pelo sucesso do OP de Porto Alegre se deu em ondas, tendo início no próprio Brasil – com a disseminação realizada pelo PT, também como estratégia política (ROMÃO, 2010) –, e gerando casos relevantes nacionalmente, como Belo Horizonte (MATOS, 2012), Ipatinga (WAMPLER, 2007) e Canoas (ALLEGRETTI e COPELLO, 2018), por exemplo. Logo depois, países como Argentina, Uruguai, Peru e Equador se destacaram na América do Sul quanto à aplicação do instrumento, antes da adoção massiva por países europeus no século XXI (com destaque para Itália, Alemanha, Espanha, Polônia e Portugal), para depois se fazer presente aos milhares em outras partes do globo, como em África e Ásia.

Tratando da disseminação, esta ocorreu não só pelos embaixadores do OP, mas inclusive pelo incentivo do Banco Mundial na adoção desse mecanismo como forma de aumentar a eficácia administrativa do poder público nos últimos 15 anos – algo que, segundo Porto de Oliveira (2016), foi determinante para sua "diluição ideológica" e perda do lastro com as experiências originais, ainda que tenha permitido o aumento de seu alcance para escalas globais. Esses números totais, que eram de pouco mais de 1.200 no início da década (SINTOMER *et al.,* 2012), ultrapassaram 12 mil ao seu final (DIAS; ENRÍQUEZ; JÚLIO, 2019), abrindo um campo de interesse para investigadores científicos e gestores acerca da qualidade e da eficácia desses instrumentos em suas diferentes escalas (principalmente entre municípios).

A partir de métodos qualitativos e quantitativos, pesquisadores montaram diversas tipologias para analisar a eficácia e o impacto de orçamentos participativos. Algumas das mais importantes variáveis identificadas foram o grau de poder decisório dos participantes e a relação entre técnicos e população, bem como a quantidade de participantes e votos no decorrer do processo, aspectos do desenho institucional (como as regras moldam o processo), o montante total disponibilizado pelo OP e seu efeito nas contas públicas, o grau de transparência e a *accountability* dos processos, a capacidade de realização das intervenções propostas no tempo previsto, dentre outros fatores relevantes que vão decretar o grau de impacto ou intensidade democrática de uma experiência (LÜCHMANN, 2002; 2003; SOUZA, 2006; MARQUETTI, 2007; SMITH, 2009; CABANNES e LIPIETZ, 2015).

Os investigadores são de diversas áreas de interesse relativas aos estudos urbanos e democráticos, dentre eles urbanistas, arquitetos, sociólogos e cientistas políticos. No entanto, como Souza (2000) já alertava no início da disseminação brasileira de OPs, estes devem receber também especial atenção dos geógrafos, já que são instrumentos de inerente dimensão espacial por sua relação com as cidades. Sendo estas repletas de conflitos mantidos pelos agentes do espaço urbano, faz-se necessário pensar os OPs enquanto possíveis motores de alteração e criação de novas relações no espaço; para isso, cabe a aplicação do conceito de *território* para a compreensão do papel da ferramenta em questão. Esse conceito, por sua vez, será descrito adiante na metodologia do presente trabalho, em conjunto com a ideia de *impacto territorial*, delineada e aprofundada originalmente por Bogo (2020). Avançando na temática do artigo, procurou-se obter resultados a partir de tais formulações para o município de Braga, em Portugal. Mas, afinal, por que esse objeto?

2. A chegada do OP em portugal e seu atual cenário

A chegada do orçamento participativo em Portugal seguiu a dinâmica que vinha ocorrendo internacionalmente, segundo a qual a influência direta causada pelo caso de Porto Alegre e outras experiências brasileiras se misturava com as cartilhas de "boas práticas administrativas" do Banco Mundial, largamente disseminadas em território europeu. Nesse contexto, em terras lusitanas, o OP foi interpretado não como uma forma de inverter gastos públicos e diminuir desigualdades sócio-espaciais, mas sim como uma tentativa de reforçar a vida cívica e aumentar a confiança com a classe política (LÜCHMANN; FALANGA; NICOLETTI, 2018), que segue caindo desde a instituição da república portuguesa nos anos 1970 (NUNES e RAPOSO, 2018), em partes recebendo influência do atual fenômeno identificado como a *crise da democracia representativa* que assola países semiperiféricos e centrais.

Conforme mencionado na introdução desta pesquisa, a disseminação dos OPs portugueses (assim como em processos globais) se deu em ondas, mais especificamente três, de acordo com Dias *et al.* (2018) e Lüchmann; Falanga; Nicoletti (2018). A primeira delas tem como expoente a experiência de Palmela, que se iniciou em 2002 e, apesar de algumas paralisações, segue ocorrendo até os dias de hoje.

Essa primeira onda tinha como característica OPs consultivos, majoritariamente encontrados no sul do país e com forte vínculo partidário ao CDU, coligação de esquerda que estruturou processos pouco flexíveis em relação à participação cidadã, mantendo o poder de decisão somente com técnicos e membros do executivo. Como argumentado pelos autores, esses casos eram marcados pela baixa *accountability* e pela limitada capacidade democratizante.

A onda posterior se iniciou em 2006-2007, com o advento dos OPs de formato codecisório de Sesimbra e Lisboa. Essa segunda cidade, a mais populosa do país e primeira capital europeia a criar um OP deliberativo que agrega todo seu território, teve enorme influência para a adoção de tal instrumento em outras cidades portuguesas, que seguiram a norma de "concurso de ideias" e apelo à *e-democracy*, fazendo pouco uso de assembleias presenciais e contando com edições anuais ininterruptas desde sua criação. O novo modelo gerou um salto qualitativo e trouxe novas perspectivas aos municípios que viriam a adotá-lo.

Por fim, o terceiro período de disseminação é o mais relevante, capitaneado pela mais importante experiência do país: a de Cascais, iniciada em 2011. Considerado por pesquisadores como Cabannes (2015), Allegretti; Dias; Antunes (2016), Falanga *et al.* (2020) e Bogo (2020) o caso português de maior relevância pela dimensão de investimentos, participação e desenho institucional bem elaborado, o seu formato misto entre debate público presencial e deliberação *online* veio a influenciar uma expressiva geração de OPs, que tomou o país (especialmente o norte e o litoral, nos últimos anos) e mostrou o potencial de democratização do instrumento como nenhum outro concelho tinha feito. Menos de 10 anos depois, os OPs municipais, que eram 23, saltaram para 75 em 2016 (e para 59, em 2019), gerando inclusive experiências de cunho jovem ou escolar, assim como pelas freguesias; houve também um salto para as escalas regional, com os OPs dos Açores e da Madeira, e até nacional, com o Orçamento Participativo Portugal e o Orçamento Participativo Jovem Portugal (FALANGA, 2018a; BOGO, 2020).

No entanto, como se sabe, quantidade não significa qualidade. Pesquisas de larga escala sobre os OPs em Portugal têm identificado que estes apresentam, em sua maioria: baixa estabilidade, baixo montante financeiro deliberado e pouca abertura à participação intensa dos cidadãos além do voto. Somado a isso, são vistos unicamente como laboratórios institucionais e apresentam significativa relação com as lógicas eleitorais das eleições autárquicas (DIAS *et al*, 2018; BOGO, 2020).

Além desse fator, a literatura especializada costuma se aprofundar nos casos mais notórios do país, como os já supracitados fundantes das ondas. Porém, ainda existem cidades pouco exploradas por estudiosos da área, mas com relativa importância na rede urbana portuguesa – e cujos OPs figuram entre os principais do país em termos de valores investidos. Nesse sentido, compreender qual a capacidade de impacto territorial destes é igualmente relevante, pois podem ser amostras mais representativas do que as apresentadas em experiências de maior sucesso (ainda com as devidas críticas), como Cascais ou Lisboa.

Isso reforça a escolha pelo estudo de caso aqui levantado, um município com significativas di-

mensões para os padrões lusitanos e que está fora da Área Metropolitana de Lisboa – a mais estudada nesse tema (LÜCHMANN; FALANGA; NICOLETTI, 2018) –, o que aponta também para a heterogeneidade de suas regiões. O OP de Braga se destaca em termos de montante total deliberado, conforme o gráfico da Figura 1.

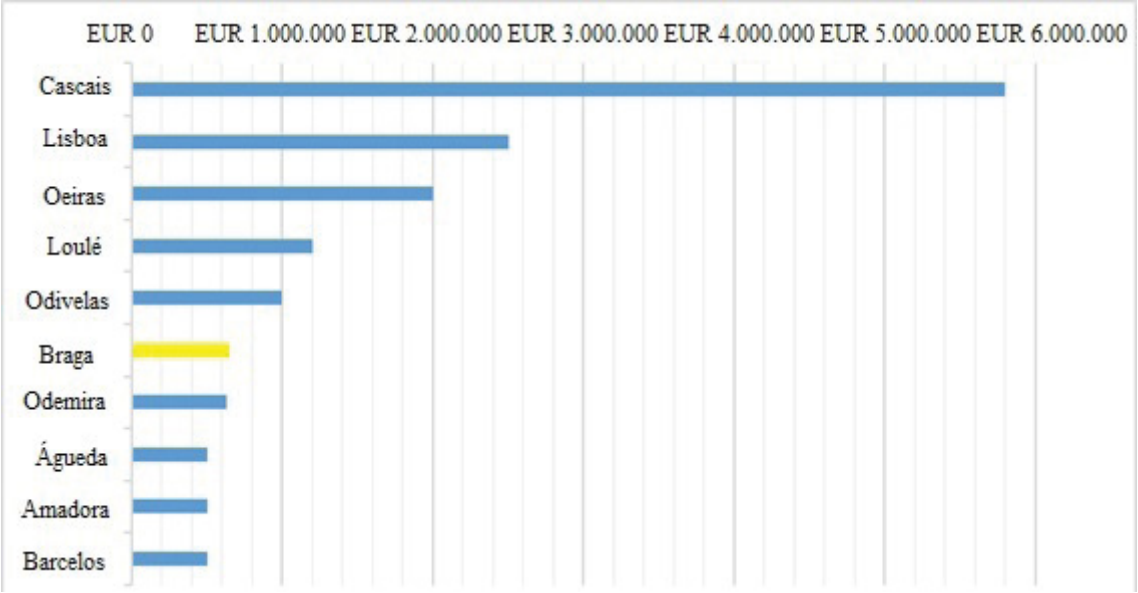

Figura 1 – Dez maiores OPs ativos de Portugal por valor deliberado na última edição. Fonte: PORTUGAL PARTICIPA (2020), elaborado pelo autor.

Sabendo que o processo de Loulé, listado acima, é de formato bianual, pode-se dizer que o caso bracarense é o de 5º maior investimento anual no país, sendo o de maior dimensão bruta fora da Área Metropolitana de Lisboa (AML). Considerando a já citada necessidade de desconcentração de tais pesquisas em Portugal, bem como a importância dessa experiência e seu potencial de alteração no território, foi necessário compor uma metodologia adequada para analisar a espacialidade do orçamento participativo de Braga.

3. Referencial teórico e metodologia

A partir do que foi delineado na introdução do presente trabalho, considera-se que o modelo de OP consagrado na maior parte das ocorrências portuguesas, que tem como procedimento a escolha direta (via voto) das intervenções na cidade por parte dos cidadãos (DIAS *et al.*, 2018; BOGO, 2020), acaba por ter uma intensa dimensão espacial. Ainda que com um desenho institucional em geral diferente do

aplicado em Portugal, Souza (2000; 2006; 2010) identificou e analisou as nuances desse instrumento de gestão urbana no caso brasileiro, defendendo a necessidade de entendê-lo em relação ao espaço.

Além disso, o próprio autor argumenta em prol da aplicação do conceito de *território* para a análise dos fenômenos urbanos, visto que o espaço das cidades envolve uma diversidade de conflitos de interesses impulsionados pelos agentes espaciais. De forma resumida, o território pode ser compreendido como "[...] relações de poder espacialmente delimitadas e operando, destarte, sobre um substrato referencial" (SOUZA, 2013: 97), evidenciando sua potencialidade para aplicação nos estudos sobre conflitos institucionais, políticos e materiais em torno do urbano, do qual o OP faz parte.

A partir dessa fundamentação teórica, foram somadas as contribuições metodológicas de Souza (2006), Marquetti (2007), Wampler (2007), Cabannes (2015) e Cabannes e Lipietz (2015) sobre parâmetros para avaliar a eficácia e a qualidade do OP, o que permitiu a composição do conceito de *impacto territorial*, buscando compreender o caso indicado já no título deste trabalho. Tratando especificamente da categoria de análise aqui articulada, esta é *a capacidade que determinada política pública ou instrumento de gestão urbana* (nesse caso, o OP) *tem de inserir novos elementos ou alterar a lógica, parcial ou completamente, das relações de poder pré-estabelecidas naquele espaço.*

Identificar e trabalhar cientificamente a partir de tal conceito não é fácil; é preciso considerar a demanda de materiais e métodos de acordo com a tarefa, a partir de uma estrutura quali-quantitativa, como defendido por Souza (2006) e Quivy e Van Campenhoudt (2017). Esta pode ser resumida em um grupo de dados quantitativos e qualitativos que expressam adequadamente o fenômeno do OP, podendo ser tabulados, trabalhados e analisados em paralelo e conjuntamente.

Devemos, portanto, descrever quais foram as variáveis trabalhadas para medir, de forma qualitativa, o impacto territorial. Estas foram coletadas diretamente nos *sites* institucionais da câmara municipal e OP de Braga, sendo detalhadas no Quadro 1. Para tornar a análise mais robusta, foram apresentados também dados secundários relevantes, sendo estes sócio-demográficos ou sobre orçamentos participativos em si.

Variável	**Detalhes**
Votação	*Número de votos finais; *Modelo de votação; *Modelo de distribuição dos votos;
Desenho institucional	*Etapas do ciclo anual de OP; *Formato da participação popular; *Regras para distribuição e classificação das propostas; *Regras para distribuição dos investimentos;

Investimentos (em €)	*Investimento total por edição do OP; *Investimento *per capita*; *Investimento do OP relativo aos totais da autarquia; *Investimento por freguesia (total e *per capita*);
Intervenções (ou obras)	*Tipo de intervenções financiadas; *Localização das intervenções; *Distribuição das intervenções por freguesia;

Quadro 1 – Variáveis utilizadas para análise do impacto territorial. Fonte: Elaborado pelo autor.

De forma a incrementar a estrutura apresentada acima, a tipologia composta por Cabannes e Lipietz (2015), descrita no Quadro 2, e a proposta de interpretação qualitativa concebida por Alves e Allegretti (2012), tratando dos conceitos de fragilidade e volatilidade, ilustrada na Figura 2, foram articulados em conjunto com a noção de *impacto territorial* durante a discussão acerca dos resultados. O objetivo foi tornar a análise em torno da qualidade ou do impacto do OP bracarense ainda mais cientificamente embasada ao longo do texto.

Dimensão	**Variáveis**
Participativa (cidadãos)	*Formas de participação; *Instância de aprovação do orçamento final; *Qual órgão define decisões orçamentárias; *Escala da participação cidadã; *Grau de participação de grupos minoritários; *Controle da execução do OP;
Participativa (governo local)	*Grau de disseminação e compartilhamento de informação; *Grau de finalização dos projetos (período de dois anos); *Papel do órgão legislativo;
Financeira e fiscal	*Valor investido no OP (em % dos investimentos da autarquia); *Grau de financiamento do processo pela autarquia; *Debate de políticas de receita;

Normativa/Legal	*Grau de institucionalização; *Lógica participativa ou instrumental; *Relação com instrumentos de planejamento;
Física/Territorial	*Grau de descentralização territorial; *Grau de investimento;

Quadro 2 – Dimensões e variáveis para análise de um orçamento participativo. Fonte: Cabannes e Lipietz (2015), adaptado pelo autor.

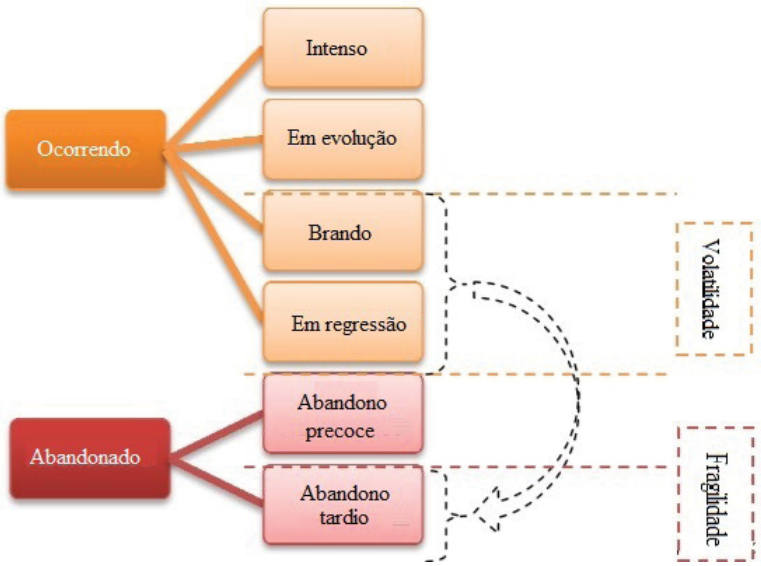

Figura 2 – Aplicação gráfica dos conceitos de volatilidade e fragilidade. Fonte: Alves e Allegretti (2012). Adaptado pelo autor.

Logo, a proposta de análise de resultados do presente artigo passa por variáveis quantitativas, mas com um debate de cunho qualitativo e tendo a comparação enquanto uma estratégia intelectual central, seguindo as indicações de Sposito (2016). Trata-se, portanto, de um estudo de caso aprofundado e amplo com enfoque em um objeto espacial e político específico, buscando sua contribuição no campo do planejamento e gestão urbanos, como propõe Flyvbjerg (2006).

4. Braga: a cidade e seus primeiros passos com orçamento participativo

Pelo destaque de investimento fora da AML citado anteriormente, a experiência bracarense é a maior do norte do país, sendo hoje também o processo codecisório com mais edições nessa região, mesmo que não o tenha sido em outras épocas. Alves e Allegretti (2012) já haviam identificado que, desde o início da expansão portuguesa, a transição entre desenhos institucionais é um fenômeno relativamente recorrente em Portugal, estando também presente em Braga. Outro fator de incentivo é o de que, mesmo sendo um dos maiores processos seniores atuantes no país, acompanhado de outros dois modelos paralelos na mesma cidade (escolar e jovem, ambos no *top* 5 nacional em termos de investimento absoluto em suas categorias), foi raramente referência de algum estudo de caso, sendo a pesquisa de Xávier Júnior (2015) a única relevante, mas já datada.

Tratando especificamente do município, Braga comporta 181.494 habitantes, sendo o 7º mais populoso do país e a maior aglomeração populacional fora das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto (INE, 2011). Nesse contexto, trata-se do terceiro maior concelho a contar com um orçamento participativo atuante (atrás somente de Lisboa e Cascais), o que reforça a necessidade de compreensão e estudo dessa experiência, claramente à margem como objeto de pesquisa acadêmica em comparação com os dois primeiros. Seu território, formado em sentido nordeste-sudoeste nas proximidades das bacias hidrográficas do Ave e do Cávado, é composto por 37 freguesias, em uma área de pouco mais de 187 km². Em comparação rápida, trata-se de uma área aproximadamente 4 vezes menor que Loulé, com mais que o triplo de repartições do terceiro nível de governo (PORDATA, 2018). Isso demonstra, ainda que de forma simplificada, que a relação entre espaço e institucionalidade (no caso, a estrutura administrativa do Estado) é resultado de variações nas formas de ocupar o território.

Justamente pela já destacada importância na rede urbana portuguesa, Braga é uma capital de distrito e está próxima a outras cidades de porte considerável, como Guimarães, Barcelos e Viana do Castelo. Tal região é caracterizada por uma densidade demográfica significativa de suas cidades (mesmo sem atingir os índices das áreas metropolitanas das duas maiores aglomerações), com ocupação territorial desconcentrada e recortada, mas com claras diferenças entre suas áreas urbanas e hinterlândias rurais. Como destacado por Xavier Júnior (2015), a região apresentou grande crescimento da população jovem para os padrões portugueses nos últimos 30 anos, levando à Braga o título de Capital Europeia da Juventude, em 2013, o que talvez influencie a adoção relativamente intensa de desenhos institucionais de matriz jovem (PORTUGAL PARTICIPA, 2020).

No município braguês não é diferente: há elevada amplitude entre as densidades demográficas de suas freguesias, que atinge 7.265 habitantes por km² em São Vítor, na área central, tendo como contraparte a junta de Pedralva, no extremo leste, com um índice de 137,5 hab/km². Isso denota uma heterogeneidade endógena que poderia influenciar as relações de poder e os resultados que envolvem o orçamento participativo do município.

Tratando especificamente do OP enquanto ferramenta de gestão urbana, sua inserção em Braga se deu por um contexto não muito favorável, em um primeiro olhar. Apesar de o presidente da câmara municipal, à época da primeira tentativa, ser filiado ao Partido Socialista (que tem sido recentemente o principal proponente do OP, mas não o majoritário, de acordo com Silva [2017]), havia um fator que evidenciava a questão do cenário, no mínimo, particular. Isso porque esse modelo de orçamento participativo, que ainda se mantinha como majoritário em 2007, na primeira edição (pouco antes do advento da experiência de Lisboa), tinha vínculo intenso com o sul e seu interior, influenciado pelo alcance eleitoral do CDU. Ou seja, Braga e seus articuladores políticos estavam aparentemente fora dessa dinâmica.

O desenho institucional escolhido no período 2007-2011, como descrito por Xavier Júnior (2015), era particularmente frágil, mesmo entre os modelos consultivos. Baseando-se em *e-democracy*, fornecia-se um formulário *online* propositivo aos cidadãos, que podiam submetê-lo somente para três áreas que achassem prioritárias. Reuniões presenciais só eram realizadas com intuito técnico, com associações e seus membros, não abertas à totalidade dos cidadãos. Tratava-se, portanto, de um processo da menor intensidade e abertura possível, não efetivamente democrático (SOUZA, 2006) e difícil de ser enquadrado como um OP mesmo nas classificações mais brandas existentes, como algumas das que compõem os tipos-ideais apresentados por Sintomer *et al.* (2012).

Ainda na gestão do PS, em 2011, a experiência foi encerrada, passando por um hiato de dois anos até ser retomada em 2014, sendo esse momento completamente diferente em relação à primeira tentativa. Em um espectro endógeno, a cidade contava com outra rédea política no poder após 10 mandatos seguidos do partido anterior, sendo no momento (e até agora) governada por uma coalisão entre o PSD e o CDS-PP, partidos respectivamente de centro-direita e direita com forte base no norte do país (MORAIS, 2016). Como vimos, em 2014, a terceira onda já era a principal e o OP havia perdido seu lastro com os partidos da esquerda operária do sul, estando com alta popularidade e legitimidade. O formato codecisório e com valor pré-determinado, já dominante, seria a escolha natural. Os OPs escolar e jovem apareceram em conjunto, incrementando o valor total deliberado pelos cidadãos.

5. Uma nova fase: o modelo co-decisório

Atendendo-se somente ao OP geral, este passou por poucas alterações em seu desenho institucional no decorrer dos anos. Na primeira edição, relativa a 2015, havia cinco etapas: a) proposição (*online* ou via assembleias participativas); b) análise técnica; c) período de reclamações; d) votação dos projetos aprovados (exclusivamente *online*); e) apresentação dos vencedores. Todo o ciclo foi iniciado em 25/07 e finalizado em 08/10, ou seja, menos de 3 meses, infringindo um tempo muito reduzido a cada uma das etapas indicadas. Em análise qualitativa, Xavier Júnior (2015) identificou que a percepção de atores envolvidos com o OP daquele ano era a de que o sistema baseado unicamente em votação e competição entre propostas facilitou aos líderes locais se utilizarem de seus recursos e redes de influência em prol de

seus projetos, demonstrando os interesses envolvidos, algo visto em partes também no caso de Lisboa (ALLEGRETTI; DIAS; ANTUNES, 2016). Em nossa análise, o que se percebe é que, sendo o OP um processo institucional essencialmente espacial, os interesses em jogo tratavam do território, escancarando os conflitos na cidade. A partir desse relato científico, percebe-se que, pelo menos na primeira edição, não ocorreu impacto territorial relevante, pela incapacidade de alteração das estruturas pré-existentes.

A partir da edição 2016, o ciclo apresentou leves mudanças, focadas na qualidade do processo de votação e na análise técnica, mas que não parecem ter alterado, devido ao seu formato, a problemática relatada acima. O tempo de execução do processo cresceu, indo de junho a novembro, assim como o total de etapas, saindo de 5 para 10, sendo estas: a) inscrição no site oficial; b) apresentação de propostas (*online*); c) realização de assembleias participativas (também propositivas); d) análise técnica; e) período de reclamações; f) decisão sobre as reclamações; g) 1ª fase de votação, na qual cada cidadão inscrito tem direito a 7 votos em diferentes projetos, um em cada uma das áreas temáticas pré-definidas; h) 2ª fase de inscrição para votação; i) 2ª fase de votação, momento em que cada cidadão tem direito a somente um voto dentre os 35 projetos que passaram a essa etapa; e j) apresentação pública dos projetos vencedores (CMB, 2019). Entre as edições de 2016 até 2019, esse modelo é o que foi seguido, sem qualquer tipo de descentralização ou direcionamento em termos territoriais. Outro fator importante é o teto de € 85 mil por proposta, o que limita a dimensão das intervenções.

Dois fatores são perceptíveis a partir da descrição dos passos acima. Em primeiro lugar, há demasiado foco por parte dos promotores da experiência em uma estrutura quase totalmente centrada em *e-democracy*. As pesquisas indicam que o uso do espaço virtual é recheado de vantagens, mas seu uso *exclusivo* apresenta diversos limites em comparação a uma abordagem mista, que valoriza tanto a potencialidade da tecnologia quanto a deliberação presencial (SAMPAIO e PEIXOTO, 2013; SAMPAIO, 2016), algo aplicado em Cascais (FALANGA *et al.*, 2020; BOGO, 2020).

Novamente, parece-nos que há mais interesse na quantidade de votos gerados no estágio final do orçamento participativo do que na qualidade do que compõe as decisões sobre a cidade, aproximando esse processo da lógica que gere a política de cunho mercadológico, com características de *city marketing*. Finalmente, o segundo ponto diz respeito à qualidade do processo de votação, que merece elogios. De acordo com Allegretti (2014), a filtragem das propostas é importante e demanda uma boa relação entre técnicos e população, de forma que os critérios estejam claros e abertos a questionamentos. Na experiência bracarense, é a própria população que realiza a filtragem na primeira etapa de votação, com as partes de análise técnica e reclamação consumindo parte relevante do ciclo. É difícil dizer até que ponto essas decisões institucionais foram moldadas pelos técnicos em gestão urbana local, mas elas se mostram como um avanço em meio às características deste estudo de caso.

5.1 As votações: formato e números

Tendo em vista a variação anual e a discrepância entre o número de pessoas inscritas no processo e os votos finais (disponíveis no site oficial do OP), consideram-se aqui, como índice para comparação, os votos realizados na fase final do ciclo, mas com a seguinte ressalva: não devem ser descartados, em uma análise qualitativa em pormenor do processo, os cidadãos presentes em assembleias participativas ou que escolheram projetos na primeira fase, se esse for o enfoque de uma pesquisa em potencial. Os dados de votação se mostram, por edição, disponíveis no gráfico da Figura 3.

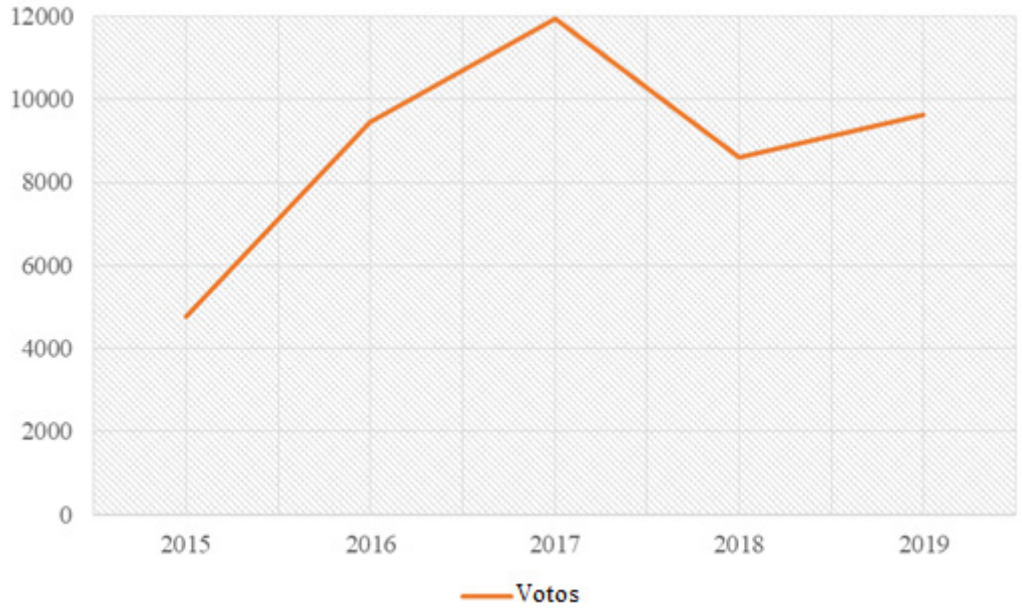

Figura 3 – Votos nas edições do OP de Braga. Fonte: (CMB, 2015; 2016; 2017; 2018; 2019), elaborado pelo autor.

O que o gráfico demonstra é um salto quantitativo no número de cidadãos mobilizados (o que também poderia ser visto no número de pessoas registradas no processo) entre 2015 (menor índice, de 4.751 votos) e 2017 (maior edição, atingindo 11.939), e depois uma relativa estagnação, com a queda de 2018 e pouco crescimento em 2019, não ultrapassando mais a faixa dos 10 mil. O aumento pode ser resultado das alterações institucionais qualitativas e do crescimento, ainda que tímido, do valor deliberado, ambos fatores que Alves e Allegretti (2012) e Fedozzi; Furtado; Rangel (2018) consideram como essenciais para intensificar e elevar a qualidade da participação. No entanto, os anos seguintes contaram também com uma sedimentação institucional, já que não ocorreram mais modificações por parte dos agentes responsáveis, o que pode ter como resultado uma participação menos efusiva do que em perío-

dos anteriores, concordando com a argumentação de Allegretti (2014). Pelo pouco tempo da aplicação do formato codecisório, é ainda cedo dizer, mas a experiência de Braga se apresenta como um OP com claros sinais de volatilidade, a partir do referencial aqui utilizado.

5.2 Os valores investidos

Outro fator relevante para identificar qual a posição desse OP em termos de capacidade de impacto territorial (e conforme a classificação de autores aqui citados) são os investimentos totais canalizados para deliberação pelos cidadãos. Lembrando que tratamos exclusivamente do OP sênior, não aprofundando a análise dos modelos jovem (conhecido como "Tu Decides!") e escolar, responsáveis conjuntamente por € 150 mil em 2015 e € 175 mil até 2019. O dado é visto no gráfico na Figura 4.

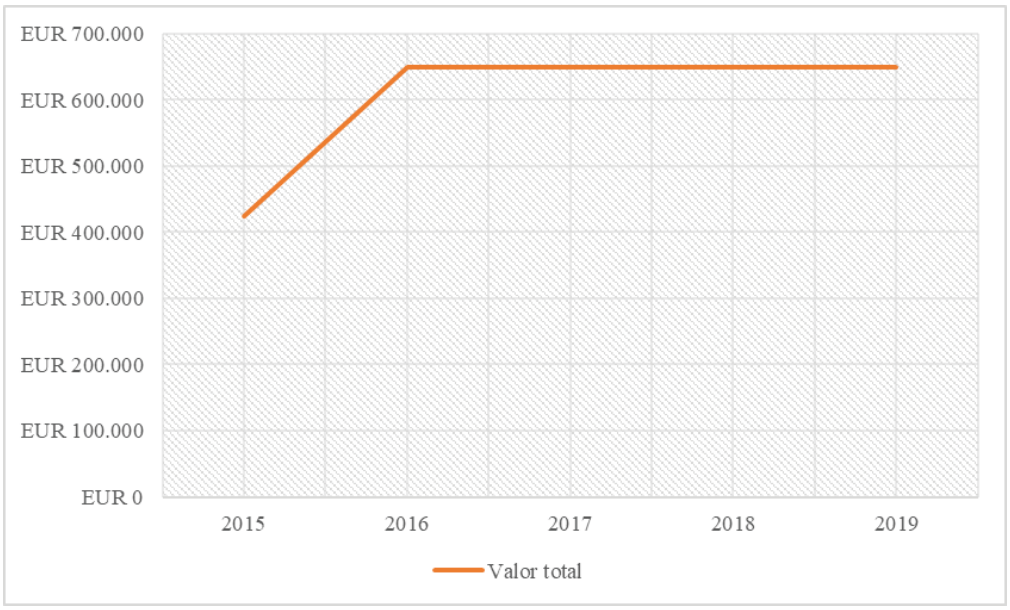

Figura 4 - Valor total investido no OP de Braga, por edição. Fonte: (CMB, 2015; 2016; 2017; 2018; 2019), elaborado pelo autor.

A disponibilidade de recursos para o OP por parte da câmara municipal tem sido praticamente constante desde sua reinstalação. Após a primeira edição deliberativa, em que se experimentou o novo desenho e um valor tímido, seguindo a proposta apresentada por Allegretti (2014) acerca da possibilidade de um início mais progressivo para maturar a ideia no executivo autárquico, houve o crescimento observado acima. Isso poderia ser visto com incentivo, como um salto na robustez e na densidade dessa

experiência em uma das maiores cidades do país, com o rápido aumento dos participantes e votantes em 2017. Entretanto, o que se viu depois parece um reflexo da realidade nacional: passado o otimismo e evidenciada a pouca vontade em realizar experiências efetivamente transformadoras, o número de casos vigentes e surgindo vem diminuindo no país também desde tal ano, o que em Braga se mostra com a queda do número de votantes, ainda que não de forma progressiva. Ao estagnar o valor, sem promover alterações qualitativas baseadas em *feedback* de cidadãos e técnicos, ou sem aumentar a capacidade de impacto e a amplitude do processo, o orçamento participativo bracarense se porta como volátil e potencialmente frágil (ALVES; ALLEGRETTI, 2012).

Considerando esse contexto, é necessário discutir o valor disponível em si. Braga é uma das mais populosas cidades do país, apresenta alta densidade demográfica e se encontra entre o grupo de autarquias com saúde financeira adequada, além de alto grau de autonomia e boa arrecadação de impostos (JORGE, 2015; PORDATA, 2018). Mesmo assim, em 4 edições consecutivas, Braga forneceu somente € 650 mil à deliberação cidadã, € 825 mil se somarmos os outros dois processos paralelos – o que ainda assim são valores baixos. Em uma cidade dessas dimensões, isso equivale a € 3,58 decidido *per capita*, valor muito inferior aos processos analisados por Cabannes (2015). Esse autor mostra ainda que OPs altamente bem-sucedidos, inclusive de países semiperiféricos, chegam a ultrapassar os € 100 deliberados por cidadão, com processos avaliados como intermediários ultrapassando pelo menos a faixa de € 20 por habitante, algo do qual Braga se mostra distante. Dado o contexto satisfatório em termos financeiros, observar a posição do OP na perspectiva global dos investimentos municipais se traduz como outro dado de peso na análise, visível no gráfico inserido na Figura 5.

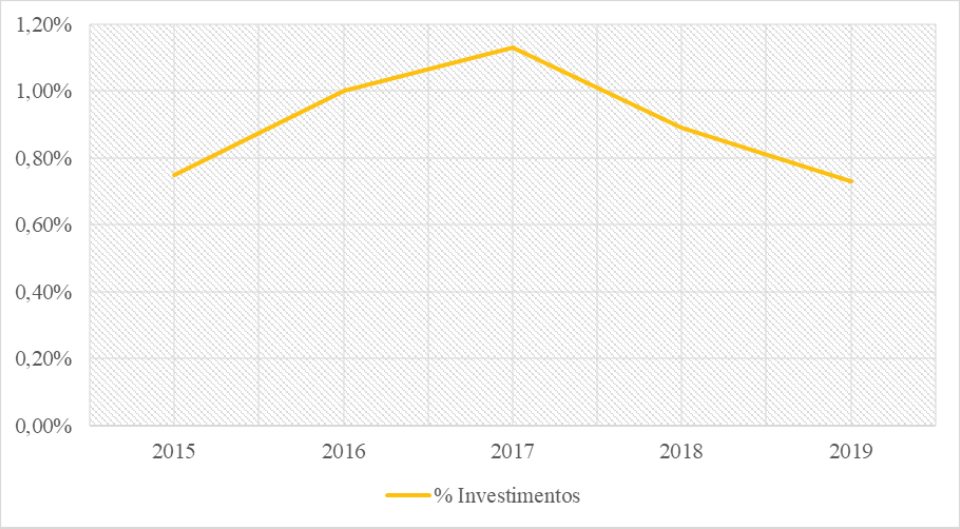

Figura 5 - Porcentagem dos investimentos de Braga direcionados à cada edição do OP. Fonte: (CMB, 2015; 2016; 2017; 2018; 2019), elaborado pelo autor.

Os comentários tecidos a partir dos dados supracitados seguem duas linhas: a primeira perspectiva se dá acerca do andamento do processo em si, e a outra se configura em comparação com o cenário de OPs em geral. O que se percebe é que, no caso bracarense, há quase uma relação direta entre a parti-

cipação (medida pela votação final) e a porcentagem de investimentos disponibilizados para o processo, menos no que diz respeito à relação entre os anos de 2018 e 2019. Obviamente não há um fenômeno de causa-efeito entre os dois dados, mas eles são úteis para percebermos o quão marginalizada a experiência está na gestão urbana de tal cidade, o que deve refletir na percepção dos residentes em relação à abertura dos seus gestores para a deliberação pública acerca de onde habitam.

Se o valor absoluto e sua relação com os investimentos totais cresceram entre 2015 e 2017 (de 0,75% para 1,13%), a opção por manter o montante total congelado mesmo com o aumento subsequente dos valores disponíveis para outras partes da câmara municipal (a fatia do OP caiu para 0,89% e, em 2019, para 0,73%, abaixo da primeira edição) demonstra como o orçamento participativo é visto apenas como um pequeno laboratório pedagógico, sem o potencial de impacto territorial que deveria lhe ser direcionado, concordando com a crítica de Alegretti e Copello (2018) direcionada aos OPs de baixo aporte financeiro.

Isso fica evidente ao se observar a destinação do dinheiro gasto pela máquina pública, a partir dos dados da própria Câmara Municipal de Braga (CMB). Para o ano de 2017, quando ocorreu a maior porcentagem relatada, só a seção de "Desporto, recreio e lazer" recebeu 10 vezes mais investimentos por parte da autarquia em comparação ao OP, temática essa que poderia, de muito bom grado, receber ideias, soluções e novas perspectivas advindas dos cidadãos, como defendido por Sintomer (2010) – sem contar todas as áreas temáticas que poderiam ser pauta conjunta entre residentes e técnicos da área de urbanismo.

Por segundo, os dados mostram como esse caso está nas faixas mais baixas de investimento relativo nos OPs mesmo para o cenário português, que é marcado pela baixa ousadia e pouca valorização do aspecto de gestão urbana e de interferência territorial de suas experiências, como amplamente analisado e discutido por Bogo (2020). Se compararmos as tipologias e escalas de avaliação formuladas pelos pesquisadores da área, potencialmente em todos eles o processo braguês seria considerado fraco, *soft* ou de baixa intensidade. Por exemplo, Marquetti (2007) define o corte de 20% dos investimentos para classificar os OPs abaixo desse índice como de baixa intensidade (o que colocaria todas as experiências já realizadas em Portugal nessa classificação); e Cabannes e Lipietz (2015), se aproximando mais da realidade portuguesa, definem que processos que deliberam menos de 2% dos investimentos devem ser considerados de baixo arranjo ou, no nosso caso, baixo impacto territorial.

5.3 Primeiras espacializações: onde e no que se investe via OP

Os aspectos de baixa intensidade apresentados nas outras seções da análise se fazem presentes de diferentes formas, que vão influenciar diretamente na territorialização das intervenções e na interpretação de seu impacto. Isso se torna evidente, por exemplo, acerca da transparência; no que tange a essa

categoria, mesmo sendo claro em relação aos critérios de votação e a divulgação dos resultados, o OP se mostra opaco em outros fatores, algo que já havia sido percebido na coleta qualitativa de Xavier Júnior (2015) e que, aparentemente, pouco mudou desde então.

No que diz respeito ao controle social dos projetos e obras deliberados pelo OP, considerado por Matos (2012) como um dos fatores mais importantes para a credibilidade e legitimidade da ferramenta entre os cidadãos, Braga peca: não fornece, em seu *site* oficial, o atual status das intervenções nem o custo dos projetos escolhidos nas edições de 2015, 2016 e 2017. A informação também não foi fornecida em contato direto do pesquisador para com os responsáveis. Uma consequência desse cenário é que o mapa abaixo (Figura 6) mostra somente os pontos de aplicação do instrumento, sem a descrição do seu status, como planejado durante a coleta.

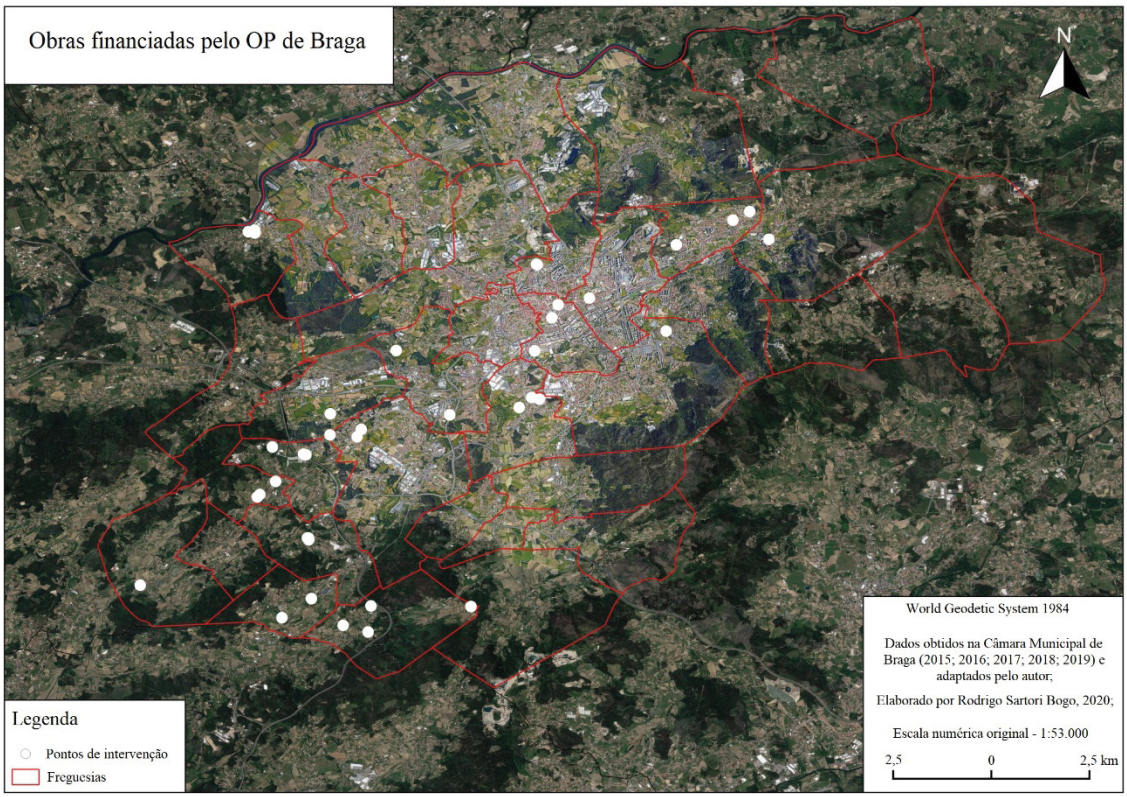

Figura 6 – Obras financiadas pelo OP de Braga. Fonte: Disponível na legenda.

O que se percebe a partir do mapa, mesmo apenas com os pontos distribuídos espacialmente, é que existe um número relevante de projetos deliberados pelo OP, ainda que não possamos saber qual a situação dessas obras sem trabalho de campo. Ao total, trata-se de 40, em 5 edições. Algo também visualizável no mapa é que não há uma concentração muito clara dos projetos, nem uma descentralização plena. Há, na verdade, certas porções do território que se apresentam como principais centros de

recebimento de projetos, sendo estas algumas freguesias na franja urbana do município (especialmente oeste e sudoeste) e no centro da cidade, distribuindo-se entre partes do território. A ausência também é identificada, majoritariamente, em regiões periurbanas ou rurais, ao norte e ao sul da faixa central.

Uma interpretação possível diz respeito novamente à relação entre espaço e institucionalidade – nesse caso, as regras do jogo do OP. Conforme Souza (2006, 2010), as decisões tomadas em gabinete influenciam a materialidade e, por consequência, o território, o que é visto em diversas experiências e confere especial destaque aos principais casos brasileiros, como reforçado pelo próprio autor. Em Braga, essa relação se mostra de duas formas. Primeiro, quando não há qualquer método de regionalização dos votos, que restrinja e indique os investimentos para determinadas porções do espaço municipal, ela tende a ser direcionada conforme a capacidade de mobilização e angariamento de votos de certas áreas da cidade. Ainda que isso não seja necessariamente um problema, pode se tornar um empecilho quando não há nenhum outro critério que direcione e descentralize os investimentos, dificultando a atuação de populações sem o mesmo capital social e financeiro que de determinadas áreas, hipótese essa colocada por Falanga (2018b) para os OPs portugueses.

O segundo fator é o limite de € 85 mil por obra, que suscita debate. Apesar da necessidade de descentralizar o investimento de forma a atender demandas de várias partes da malha urbana, até que ponto intervenções com valor tão reduzido podem melhorar a qualidade de vida ou interferir positivamente nas relações ali existentes? Não seria interessante realizar menos obras, mas com maior impacto material e/ou simbólico? Essas são questões de difícil resposta, mas que se voltam ao ponto central: o baixo valor empregado, acompanhando a realidade nacional (BOGO, 2020).

Sendo os recursos escassos, deve-se observar quais as áreas temáticas vistas como prioritárias pelos cidadãos, bem como em quais setores estes deliberaram por investir os montantes. Por questões metodológicas de obtenção dos dados e seus limites, como descrito antes, para as edições de 2015, 2016 e 2017, optou-se por diluir o valor total igualmente entre todas as obras, já que esse dado não foi disponibilizado. Considera-se este como representativo, visto que, a partir das informações fornecidas (referentes a 2018 e 2019), o custo direcionado é quase equânime entre os projetos. A distribuição por classes, conforme a própria classificação da CMB, é mostrada nos gráficos das Figuras 7 (número de projetos) e 8 (investimento total).

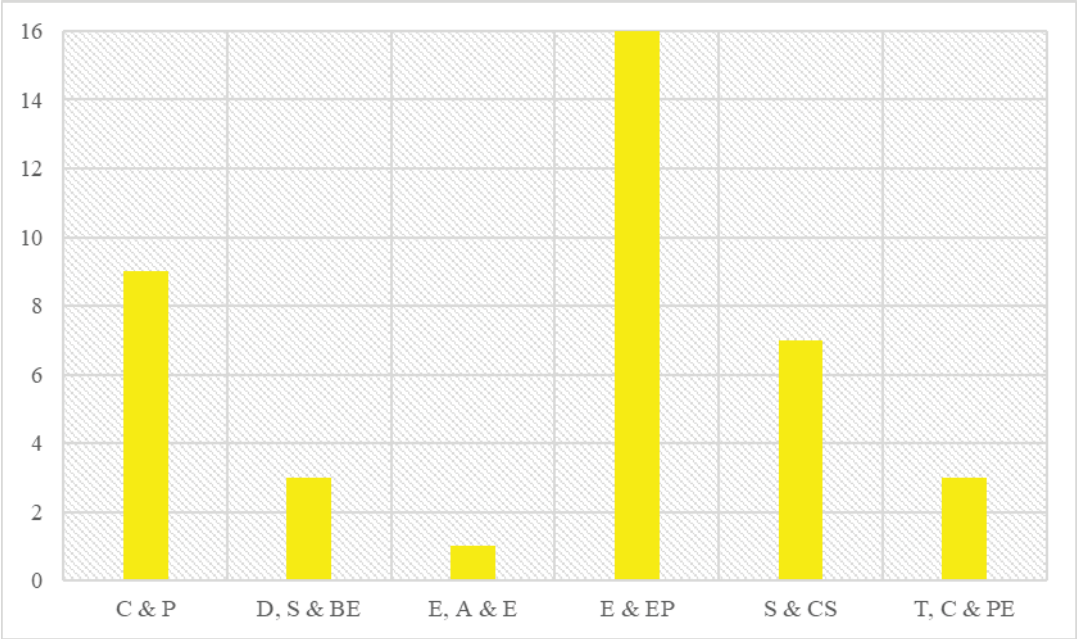

Figura 7 - Número de projetos aprovados por classe do OP de Braga. Fonte: (CMB, 2015; 2016; 2017; 2018; 2019), elaborado pelo autor.

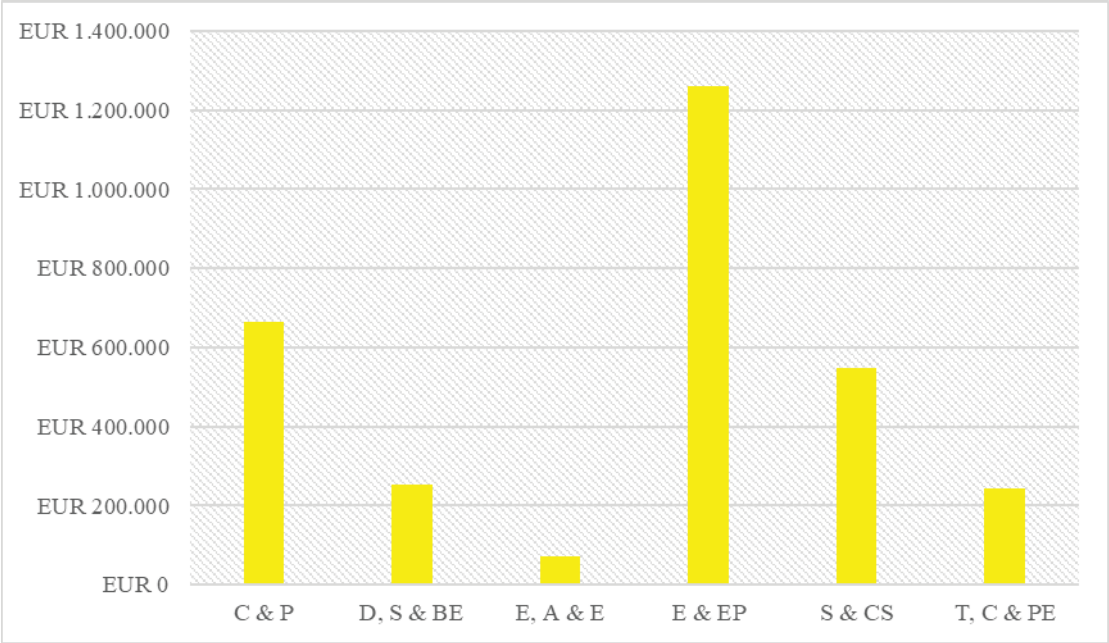

Figura 8 - Valor investido por classe do OP de Braga Fonte: (CMB, 2015; 2016; 2017; 2018; 2019), elaborado pelo autor.

Sendo a distribuição de recursos praticamente igualitária entre os projetos, os gráficos acima se mostram muito similares, simplificando a análise. Entre os bracarenses, percebe-se que as áreas prioritárias são três: solidariedade e coesão social; cultura e patrimônio; e, com especial destaque, equipamentos

e espaços públicos. As outras classes são representadas somente em projetos pontuais, não aparecendo todos os anos nos resultados dos OPs.

Os projetos que envolvem a classe S & CS normalmente estão ligados a atividades ou eventos voltados à população idosa ou a grupos que apresentam algum tipo de vulnerabilidade; essa classe também se faz presente em todas as edições, mostrando-se como uma demanda constante dos cidadãos (ou de um grupo específico). C & P envolve majoritariamente eventos artísticos únicos ou de curto prazo, que possam ser financiados adequadamente por montantes inferiores aos 85 mil euros. Já as pequenas intervenções no espaço público, como instalação de novas infraestruturas ou requalificação de outras, contém dois lados. O primeiro deles é a tentativa de direcionamento dos recursos públicos aos espaços de uso comum, mostrando a valorização desses ambientes pela população, além da tentativa de reinvestir seus impostos em obras materiais benéficas à coletividade. Por outra perspectiva, em conjunto com o fato de que nenhum projeto foi aprovado nas cinco edições da classe Trânsito, mobilidade, acessibilidade e segurança rodoviária, fica evidenciada a capacidade limitada de investimento via OP, permitindo somente mudanças pontuais na infraestrutura urbana.

5.4 Espaço e institucionalidade: Territorializando o impacto do OP a partir das freguesias

Indo além das limitações financeiras (que, como reforçado por pesquisadores aqui citados, é uma das principais métricas de atuação do OP), o *quanto* e *em que* não são questões suficientes para responder às perguntas desta pesquisa, apesar de essenciais para sua construção, como apresentado durante a metodologia. Para tratar da espacialização do OP e seu impacto territorial, devemos juntar os resultados anteriores com o *onde.* Dessa forma, os projetos executados foram coletados, delimitados espacialmente via ferramentas de geoprocessamento (algo já apresentado na Figura 6) e cruzados com as freguesias, que são o nível de poder administrativo local de escala mais próxima da população, bem como a fonte dos principais vínculos identitários dos indivíduos e grupos sociais com o lugar, sendo, portanto, importantes para compreender o orçamento participativo, como argumentado por Allegretti (2014).

Ao sabermos que a institucionalidade delimita e gera resultados materiais no espaço (sendo também influenciada por este), aplicar essas subdivisões à análise dos investimentos torna mais evidente a relação dos investimentos do canal participativo (este delimitado por um arcabouço de regras) com as populações, além de evidenciar também o território por elas disputado. A partir de coletas empíricas, sabe-se que o OP tem alto potencial de descentralização política e inversão de prioridades dos investimentos públicos (SINTOMER *et al.*, 2012), algo que não está presente de forma adequada em Braga. O cenário, visto no mapa da Figura 9, é resultado direto da supracitada relação entre o desenho institucional e o espaço a ele relacionado.

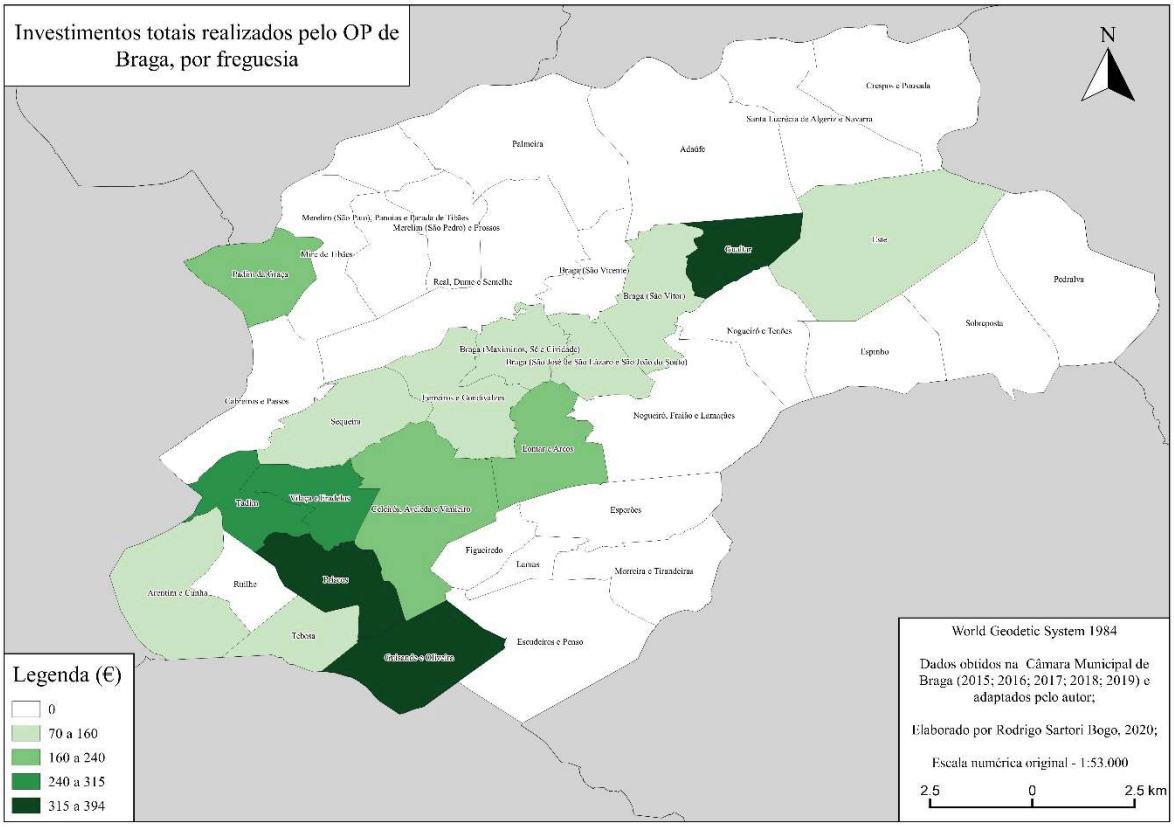

Figura 9 – Investimentos totais realizados pelo OP de Braga, por freguesia. Fonte: Disponível na legenda.

A distribuição espacial do valor dos investimentos representado nas freguesias acaba por reforçar os comentários anteriores acerca de uma certa descentralização, mas que tem um caminho direcionado nas cinco edições catalogadas. Com a exceção de Rulhe, que não recebeu nenhum projeto até agora, e Padim da Graça, que recebeu três intervenções no valor total de 217.600 euros, percebe-se a formação de um "eixo do OP" no sentido nordeste-sudoeste, atravessando o centro da cidade e apresentando grande concentração em sua franja urbana, com aumento progressivo das opções vencedoras e o respectivo montante aliado a elas conforme a proximidade com o limite municipal.

Quando nos referimos ao processo de descentralização, isso é argumentado pois as freguesias que representam a área central, especialmente as com o nome de "Braga", acompanhadas pelas suas próprias freguesias em parênteses, estão na faixa mais baixa de investimentos. Isso por si só é satisfatório, já que tais juntas beneficiadas são as três com maior densidade demográfica entre as 37, indicando que os projetos são de acesso relativamente fácil (em termos de distância geográfica) e atendem a uma grande quantidade de cidadãos. Enquanto isso, as porções do território mais beneficiadas são Priscos, Guisande & Oliveira e Vilaça & Fradelos (além de Gualtar, nas proximidades do centro), todas na porção sudoeste, acompanhados de outras freguesias com mais do que uma intervenção resultante do OP nestes cinco

anos. Ainda que seja importante a saída dos montantes em relação ao centro, normalmente por já terem condições de acesso à qualidade de vida, infraestrutura urbana e serviços mais bem estabelecidos (SOUZA, 2010), isso não significa que só uma região da franja urbana deva ser beneficiada. Fornecendo mais um dado a essa discussão, é possível considerar a relação de valor *per capita* por freguesia, diluindo os dados de investimento na Tabela 1.

Freguesia	População	€ *per capita*
Guisande e Oliveira (São Pedro)	1.053	374,46
Priscos	1.341	294,04
Tadim	1.143	211,92
Vilaça e Fradelos	1.580	196,64
Padim da Graça	1.521	143,06
Tebosa	1.129	135,94
Gualtar	5.286	61,16
Arentim e Cunha	1.530	53,10
Sequeira	1.811	46,93
Lomar e Arcos	6.805	35,04
Celeirós, Aveleda e Vimieiro	6.671	33,62
Este (São Pedro e São Mamede)	3.837	18,46
Ferreiros e Gondizalves	9.148	9,29
Braga (Maximinos, Sé e Cividade)	14.572	5,49
Braga (São José de São Lázaro e São João do Souto)	14.301	4,95

Tabela 1 - Investimento *per capita pelo OP de Braga nas freguesias contempladas (2015-2019)* Fonte: (CMB, 2015; 2016; 2017; 2018; 2019), elaborado pelo autor.

O que o conjunto entre mapa e tabela mostra é que há uma intensa desconcentração de investimentos por parte do OP, e que esta não é feita de forma ordenada (dadas as devidas proporções do que este adjetivo quer dizer) como a de Cascais, por exemplo, descrita por Santos; Batel; Gonçalves (2018) e Falanga *et al.* (2020). Mesmo que os recursos do orçamento participativo sejam escassos (ainda mais considerando as supracitadas condições da autarquia), ele está se concentrando em freguesias de pouca população em suas extremidades urbanas. Como já ressaltado, isso não é em si um problema; na verda-

de, seria inclusive evidência de um processo mais intenso e com maior capacidade de impacto territorial se houvesse algum procedimento de diminuição de desigualdades especificamente para essa área – o que, na prática, não se verifica.

Na realidade, o que ocorre é que cidadãos de algumas freguesias têm para si mais de € 200 cada um, enquanto 21 outras não receberam sequer um centavo em projetos do OP. Além disso, a tipologia destas não é homogênea, envolvendo desde densas áreas (como Real, Dume & Semelha e Nogueiró, Fraião & Lamações, ambas próximas ao centro e com mais de 10 mil habitantes) até zonas rurais e distantes da área central com população em torno dos mil habitantes somente, como Pedralva e Santa Lucrécia de Algeriz & Navarra. No total, são 80.124 residentes – ou 42,32% da população bracarense – que nunca teve um projeto do orçamento participativo executado em sua freguesia. Em relação aos princípios do OP definidos por Souza (2010), inverter prioridades e descentralizar investimentos para fora das áreas mais contempladas não significa excluir outras, exclusão essa que não ocorre em processos mais consolidados do próprio país e que poderiam servir de inspiração, como Cascais e Lisboa (ALLEGRETTI; DIAS; ANTUNES, 2016).

Dadas as dimensões da cidade e o período relativamente recente de reformulação da experiência, discrepâncias seriam esperadas. Porém, já passadas algumas edições, torna-se perceptível que o atual desenho institucional não permite uma descentralização territorialmente mais equânime dos recursos do OP, sendo estes canalizados, em sua maioria, para comunidades mais mobilizadas, restringindo o acesso aos resultados materiais do processo.

Como argumentado e apresentado empiricamente por Souza (2010), a definição dos recortes espaciais dentro do desenho institucional de um OP influencia diretamente na eficácia da ferramenta, pois se tornam um fator determinante nas disputas e conflitos que ocorrem em torno do território. Há uma relação direta entre as regras estabelecidas e seus reflexos materiais no espaço; por sua vez, tais regras podem ser desenvolvidas pelos agentes espaciais de maneira conjunta, em forma de partilha de poder, ou só pelo poder público, compondo uma relação com marcas de tecnocracia e heteronomia. Ao não se definirem critérios para descentralização dos investimentos pelo instrumento, que poderiam evitar a ocorrência do "eixo do OP" visto, há a perda de potencial para inversão de prioridades e, dadas as análises aqui realizadas e seu referencial, baixo impacto territorial.

6. Considerações finais

Como considerações finais, duas frentes podem ser estruturadas: primeiro, uma análise para o atual estudo de caso, e, posteriormente, a avaliação dos resultados para a totalidade de Portugal.

Em relação a Braga, conclui-se que tal processo promoveu pouco desenvolvimento em todas

as áreas que envolvem o OP: eficácia administrativa, transparência, pedagogia no campo cívico, construção coletiva conjunta, gestão urbana e impacto territorial. Dadas a flexibilidade e a capacidade de adaptação desse instrumento, a melhoria em todos os quesitos mencionados é possível, mas demanda a coalizão entre as condições institucionais aqui listadas (sendo, aparentemente para este objeto, vontade política em conjunto com alteração do desenho institucional) e a inspiração em outros casos, que podem ser inclusive identificados no próprio país, como os mais largamente estudados.

Além disso, se na referida cidade identifica-se somente o caráter de laboratório de cidadania ou uma ferramenta para aumento de confiança por parte da população em relação à esfera política, cabe questionar se o processo está atingindo inclusive esses objetivos. Observar esse cenário no que tange ao maior OP fora da grande Lisboa (e que ocorre em uma das mais relevantes cidades do país) levanta por si só uma série de questões sobre a qualidade e o impacto das quase seis dezenas de processos que seguem em execução no território lusitano, especialmente nos pequenos municípios, que se mantêm periféricos ao radar de pesquisadores.

Logo, isso nos leva à interpretação geral sobre Portugal. Além dos principais casos, com seus próprios problemas já sinalizados pela literatura – especialmente o baixo poder decisório em termos de orçamento –, é necessária a criação de uma agenda de pesquisa que vá além de estudos nacionalizados, de forma a se aprofundar na qualidade da disseminação dos OPs pelo país. Como sabemos, quando se envolve gestão urbana e inovações democráticas, o critério de qualidade deve estar acima do de quantidade (e ambos devem andar juntos, quando for possível). Portanto, acredita-se que as dezenas de experiências devem ser interpretadas tanto sob a perspectiva das condições institucionais quanto sob a do território, conforme as necessidades de cada pesquisa e de acordo com as realidades encontradas. O *feedback* advindo da pesquisa científica deve ser repassado a gestores municipais, de forma a intensificar a democratização das instituições e melhorar a gestão urbana das cidades portuguesas.

7. Referências bibliográficas

ALLEGRETTI, G. Os orçamentos participativos sabem escutar? In: LIMA, K. C. P.; PINI, F. R. de O. (org.). **Orçamento Participativo: Múltiplos olhares**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2014. p. 142-197. Disponível em: http://portugalparticipa.pt/Library/Book/a80187fe-164c-4461-a4a1-455653bd7c-dc. Acesso em: 06 abr. 2020

ALLEGRETTI, G.; COPELLO, K. Winding around money issues. What's new in PB and which windows of opportunity are being opened. In: DIAS, N. (Org.). **Hope for democracy: 30 years of Participatory Budgeting worldwide**. Portugal: Oficina, 2018. p. 35-53. Disponível em: <https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html>. Acesso em: 23 jun. 2019.

ALLEGRETTI, G.; DIAS, N.; ANTUNES, S. Transformar o território promovendo a cidadania: Metodologia em evolução nos Orçamentos Participativos de Lisboa e Cascais. **Boletim Regional, Urbano e**

Ambiental, Brasília, v. 14, n. 1, 2016. p. 143-17. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6858>. Acesso em: 05 set. 2019.

ALVES, M. L.; ALLEGRETTI, G. (In)stability, a key element to understand participatory budgeting: Discussing Portuguese case.. **Journal Of Public Deliberation**, Berkeley, v. 8, n. 2, 2012. p. 1-19. Disponível em: <https://tinyurl.com/y2krvttr>. Acesso em: 05 set. 2019.

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.

BOGO, R. S. **A evolução e distribuição territorial do orçamento participativo em Portugal**. 334 p. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Departamento de Geociências, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2020. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/216542. Acesso em: 13 nov. 2020.

CABANNES, Y. The impact of participatory budgeting on basic services: Municipal practices and evidence from the field. **Environment And Urbanization**, [s.l.], v. 27, n. 1, 2015. p. 257-284. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0956247815572297. Acesso em: 06 abr. 2020.

CABANNES, Y.; LIPIETZ, B. The democratic contribution of participatory budgeting. **International Development**, Londres, v. 168, n. 15, 2015. p. 1-33.

Câmara Municipal de Braga - CMB. *Instrumentos de gestão*: Opções do plano. 2015, 2016, 2017, 2018, 2019. Disponível em: https://www.cm-braga.pt/pt/0502/municipio/camara-municipal/instrumentos-de-gestao/page/1?idh=1027&q=op%C3%A7%C3%B5es+do+plano&s=&e=. Acesso em: 08 abr. 2020.

Câmara Municipal de Braga – CMB. **Orçamento Participativo Braga**. 2019. Disponível em: https://participe.cm-braga.pt/op2019/. Acesso em: 08 abr. 2020.

DIAS, N. *et al.* Participatory Budgeting in Portugal: standing between a hesitant political will and the impacts on public policies. In: DIAS, N. (org*.). **Hope for Democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide**. Faro: Oficina, 2018. p. 257-274.

DIAS, N.; ENRÍQUEZ, S.; JÚLIO, S. (org.). **Participatory Budgeting World Atlas**. Faro: Oficina, 2019. 191 p. Disponível em: https://www.oficina.org.pt/participatory-budgeting-world-atlas-2019.html. Acesso em: 06 abr. 2020.

FALANGA, R. The National Participatory Budgeting in Portugal: Opportunities and Challenges for Scaling up Citizen Participation in Policymaking. In: DIAS, N. (Org.). **Hope for democracy: 30 years of Participatory Budgeting worldwide.** Faro: Oficina, 2018a. p. 447-468.

FALANGA, R. 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, 2018b. p. 295-318.

FALANGA, R. *et al*. Participatory budgets in Canoas (Brazil) and Cascais (Portugal): a comparative analysis of the drivers of success. **Journal Of Civil Society**, [S.L.], v. 16, n. 3, 2020. p. 273-290. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17448689.2020.1788246. Acesso em: 13 nov.

2020.

FEDOZZI, L.; FURTADO, A.; RANGEL, R. Participatory Budgeting in Brazil: elements for a brief evaluation. In: DIAS, N. (org.). **Hope for Democracy: 30 years of Participatory Budgeting worldwide**. Faro: Oficina, 2018. p. 105-122. Disponível em: https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html. Acesso em: 07 abr. 2020.

FLYVBJERG, B. Five Misunderstandings About Case-Study Research. **Qualitative Inquiry**, v. 12, n. 2, p. 219-245, abr. 2006.

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.

JORGE, S. Autonomia e (in)dependência financeira dos municípios. In: SOUSA, L. de *et al* (org.). **A reforma do poder local em debate**. Lisboa: ICS, Cap. 14, 2015. p. 145-154.

LÜCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. 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, L. H. H., Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa. **Katálysis,** Florianópolis, v. 8, n. 2, 2003, p. 165-178. Semestral.

LÜCHMANN, L. H. H.; FALANGA, R.; NICOLETTI, A. Orçamentos Participativos no Brasil e em Portugal. In: LÜCHMANN, L. H. H.; BAUMGARTEN, B. (Org.). **Modalidades e trajetórias da participação política no Brasil e em Portugal**. Florianópolis: Insular, Cap. 1, 2018. p. 22-57.

MARQUETTI, A. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 77-96.

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

MATOS, A. R. B. B. de. **"Birthing democracy" Between birth policies in Portugal and mothering new forms of democracy in Brazil**. 372 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2012.

MORAIS, D. S. P. **Geografia eleitoral portuguesa**: análise das determinantes do sentido de voto em eleições legislativas entre 1980 e 2015. 2016. 59 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas, Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2016. Disponível em: https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/12532. Acesso em: 13 nov. 2020.

NUNES, N.; RAPOSO, O. Desigualdades de classes e práticas de ação coletiva: escalas de análise. In: CARMO, R. M. *et al* (org.). **Desigualdades sociais: Portugal e a Europa**. Lisboa: Mundos Sociais, Cap. 13, 2018. p. 211-234.

NUÑEZ, T. Porto Alegre, from a role model to a crisis. In: DIAS, N. (Org.). **Hope for democracy: 30**

years of Participatory Budgeting worldwide. Faro: Oficina, 2018. p. 517-535.

PORTO DE OLIVEIRA, O. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, 2016. p. 219-249. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8647274/14236>. Acesso em: 05 set. 2019.

PORTUGAL PARTICIPA. ***Observatório***. 2020. Disponível em: <http://www.portugalparticipa.pt/Monitoring>. Acesso em: 06 abr. 2020.

QUIVY, R;; VAN CAMPENHOUDT, L. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. 7. ed. Lisboa: Gradiva, 2017. 282 p. Tradução de João Minhoto Marques, Maria Amália Mendes e Maria Carvalho. Revisão Científica de Rui Santos.

ROMÃO, W. de M. **Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o Orçamento Participativo**. 2010. 235 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-28092010-092315/pt-br.php>. Acesso em: 04 set. 2019.

RUEL, T. Constrangimentos ao pluralismo II: sobre a longevidade no poder e os riscos associados. In: SOUSA, L. de *et al* (org.). *A reforma do poder local em debate*. Lisboa: ICS, Cap. 6, 2015. p. 81-86.

SAMPAIO, R. C. 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, 2016. p. 937-958.

SAMPAIO, R. C.; PEIXOTO, T. Electronic participatory budgeting: false dilemmas and true complexities. In: DIAS, N. (org.). **Hope for Democracy: 25 years of participatory budgeting worldwide**. São Brás de Alportel: Associação In Loco, 2013. p. 413-425.

SANTOS, B. de S. **Pneumatóforo: Escritos políticos (1981-2018)**. Coimbra: Almedina, 2018. 488 p.

SANTOS, M.; BATEL, S.; GONÇALVES, M. E. Participar está na moda: uma abordagem psicossocial dos orçamentos participativos. **Psicologia & Sociedade**, v. 30, 2018. p. 1-11. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822018000100207>. Acesso em: 06 abr. 2020.

SILVA, M. G. V. da. **Implementação do orçamento participativo nos municípios portugueses**. 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.

SINTOMER, Y. Saberes dos cidadãos e saber político. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, v. 1, n. 91, 2010. p.135-153. Disponível em: https://journals.openedition.org/rccs/4185. Acesso em: 05 set. 2019.

SINTOMER, Y. *et al.* **Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no mundo - um convite à cooperação global.** Bona: Engagement Global, 2012. 85 p.

SMITH, G. **Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation**. New York: Cambridge University Press, 2009.

SOUZA, M. L. de. Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. **Terra Livre**, São Paulo, n. 15, 2000. p. 39-58. Disponível em: http://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/terralivre/article/view/360/342. Acesso em: 07 abr. 2020.

SOUZA, M. L. de. **A Prisão e a Ágora: Reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016. 632 p.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SOUZA, M. L. de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SPOSITO, M. E. B. Oportunidades e desafios da pesquisa urbana comparada. In: FREITAS-FIRKOWSKI, O. L. C. *et al.* (org.). **Estudos urbanos comparados**: oportunidades e desafios da pesquisa na América Latina. San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, 2016. p. 25-60.

WAMPLER, B. **Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation and Accountability**. State College: Pennsylvania University Press, 2007. 312 p.

XAVIER JÚNIOR, S. F. **O processo de adoção e implementação do Orçamento Participativo: os casos de Braga e Guimarães**. 2015. 258 p. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Universidade do Minho, Braga. Disponível em: http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/39787. Acesso em: 06 abr. 2020.

Notas

1 Parte da literatura acadêmica defende que deve haver, em algum momento, mecânicas de democracia direta para configurar um OP. Isso excluiria os de matriz consultiva, que, apesar de abdicarem de critérios de democratização, apresentaram alguns avanços e representam um número relevante de experiências. Para uma classificação que apresenta os variados formatos, indica-se Sintomer et al. (2012).

2 Tais experiências não são estáveis no tempo e podem variar em graus de intensidade. Porto Alegre, por exemplo, a partir de 2004 foi se tornando uma experiência menos intensa, em decorrência de uma série de alterações em sua estrutura e procedimento (NUÑEZ, 2018).

3 Segundo Dias; Enríquez; Júlio (2019), trata-se do principal berço de experimentação e aplicação de OPs em todo o mundo, com mais de 4.500 experiências ativas.

4 Para se aprofundar nessa discussão, relevante para compreender o surgimento dos experimentalismos democráticos pelo mundo, indica-se Santos (2018).

5 Tentou-se também contato com a câmara via e-mail e ligação telefônica para obtenção de dados com-

plementares (como prazo de execução das obras, por exemplo), mas não houve retorno.

6 As fontes utilizadas foram o Instituto Nacional de Estatística (INE), a Base de Dados de Portugal Contemporâneo (PORDATA) e o portal Portugal Participa, vinculado à Rede de Autarquias Participativas.

7 Estas foram representadas espacialmente a partir do endereço fornecido no site institucional, utilizando o software Google Earth Pro. Para manipulação do dado e sua análise em conjunto com as freguesias, posteriormente gerando os produtos cartográficos, usou-se o software QGIS versão 2.18.19.

8 Cada variável é detalhada pelos autores por critérios que possam classificar o OP estudado como de arranjo mínimo, médio ou máximo, sendo interpretado aqui como grau de impacto. Estes não são apresentados aqui por sua dimensão, estando disponíveis no trabalho referenciado.

9 A fragilidade diz respeito aos casos em que a experiência é permanentemente interrompida, sendo essa abandonada ou descontinuada. A volatilidade ocorre nos casos em que o processo de OP tem sua qualidade diminuída por alterações em seu desenho institucional, especialmente (ALVES; ALLEGRETTI, 2012, p. 2).

10 Bogo (2020) demonstrou que esse fenômeno se aprofundou ainda mais na última década.

11 Como visto na Figura 01, esse é um dos maiores processos ocorrendo em Portugal, sendo o maior do extremo sul continental, o que reforça as diferenças regionais latentes em tal país.

12 Em Braga, o título da edição sempre remete ao ano posterior das etapas de proposição e votação, vinculando-se ao ano do início da implementação dos projetos. Logo, o OP 2015 foi votado em 2014, o OP 2016, em 2015, e assim sucessivamente. Daqui em diante será mantido o referencial dado pela cidade.

13 Estas são: ecologia, ambiente e energia; solidariedade e coesão social; equipamentos e espaços públicos; cultura e patrimônio; trânsito, mobilidade, acessibilidades e segurança rodoviária; turismo, comércio e promoção econômica; desporto, saúde e bem-estar.

14 O pico histórico de OPs municipais ocorrendo no país foi de 75, em 2016, caindo para 59 em 2019, efeito também visto entre as freguesias. Os OPJs, no entanto, seguem em franco aumento: atingiram o recorde de 38 edições em 2019, contra 31 em 2018 (BOGO, 2020).

15 Em 2019, o valor efetivamente investido foi um pouco superior – € 677.400 –, em decorrência do custo estimado das obras. No entanto, para a análise aqui presente, foi utilizado o valor originalmente planejado pela autarquia.

16 Critério que faz parte da ampla tipologia de Cabannes e Lipietz (2015), um dos principais referenciais metodológicos desta pesquisa.

17 Como mostram Allegretti; Dias; Antunes (2016), existem estratégias do tipo nos OPs de Cascais e Lisboa, os dois casos mais proeminentes de Portugal.

18 Usando o extenso exemplo de Porto Alegre, a capacidade de mobilização (e, consequentemente, a presença de mais pessoas nas assembleias) significava mais investimento para a região. Mas, como sabemos, esse não era o único fator (NUÑEZ, 2018).

19 Respectivamente: Cultura & Patrimônio; Desporto, Saúde e Bem-Estar; Ecologia, Ambiente e Energia; Equipamentos e Espaços Públicos; Solidariedade e Coesão Social; e Turismo, Comércio e Promoção Económica.

20 Algo muito presente em alguns dos mais importantes OPs sul-americanos e também aplicado em casos na Espanha e Itália, por exemplo (MARQUETTI; CAMPOS; PIRES, 2008; SINTOMER et al., 2012).