

**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



Políticas públicas urbanas no Brasil: uma retomada do orçamento participativo sob o olhar da justiça territorial

Rodrigo Sartori Bogo

Doutorando em Geografia na Universidade Estadual Paulista (FCT/Presidente Prudente)

Eduardo de Araujo da Silva

Doutorando em Geografia na Universidade Estadual Paulista (FCT/Presidente Prudente)

Sessão Temática 02: Políticas públicas e gestão multiescalar do território urbano e regional

A temática da difusão do orçamento participativo (OP) pelo Brasil e mundo, assim como suas transformações, são objetos de estudo de diversos pesquisadores. Debater a possibilidade de compreensão dessa ferramenta como política pública urbana passa por compreender sua disseminação. Ademais, vê-se a necessidade de ampliar os estudos acerca do OP, assim como relacioná-lo a outros temas que são pauta na Geografia, como a justiça espacial e territorial. Assim, o objetivo central deste trabalho é realizar aproximações entre tais temas, a fim de fomentar a compreensão do OP e suas potencialidades na busca por uma justiça territorial nas cidades brasileiras. Para isto, utilizou-se como procedimento metodológico a revisão bibliográfica acerca dos temas: orçamento participativo, justiça espacial e territorial. Vale ressaltar que não há pretensão de esgotar os temas abordados, tendo em vista a vasta literatura (interdisciplinar e internacional) dos mesmos. Apontamos que o OP deve ser interpretado, em sua aplicação como política pública, enquanto um instrumento que pode potencializar a busca por uma justiça territorial nas cidades brasileiras, a partir de uma matriz material – a inversão de prioridade nos investimentos públicos – e social-simbólica – com a intensificação e a descentralização da tomada de decisão democrática sobre as cidades.

Palavras-chave: Política Urbana; Planejamento Urbano; Território; Urbanização; Direito à Cidade.

Urban public policies in Brazil: a resumption of participatory budgeting from the perspective of territorial justice

Abstract. *The theme of dissemination of participatory budgeting (PB) throughout Brazil and the world, as well as its transformations, are objects of study by several researchers. Debating the possibility of understanding this tool as an urban public policy involves understanding its dissemination. Furthermore, there is a need to expand studies on PB, as well as relate it to other topics that are on the agenda in Geography, such as spatial and territorial justice. Thus, the main objective of this work is to make approximations between these themes, in order to foster the understanding of PB and its potential in the search for territorial justice in Brazilian cities. For this, a bibliographic review on the themes was used as a methodological procedure: participatory budgeting, spatial and territorial justice. It is worth noting that there is no intention of exhausting the topics addressed, in view of the vast literature (interdisciplinary and international) on them. We point out that the PB should be interpreted, in its application as a public policy, as an instrument that can enhance the search for territorial justice in Brazilian cities, based on a material matrix - the inversion of priority in public investments - and social-symbolic – with the intensification and decentralization of democratic decision-making on cities.*

Keywords: Urban Policy; Urban planning; Territory; Urbanization; Right to the City.

Políticas públicas urbanas en Brasil: una reanudación del presupuesto participativo desde la perspectiva de la justicia territorial

Resumen. El tema de la difusión del Presupuesto Participativo (PP) en Brasil y en el mundo, así como sus transformaciones, son objeto de estudio de varios investigadores. Debatir la posibilidad de entender esta herramienta como una política pública urbana implica comprender su difusión. Además, hay la necesidad de ampliar los estudios sobre el PP, así como relacionarlo con otros temas que están en agenda en la Geografía, como la justicia espacial y territorial. Así, el objetivo principal de este trabajo es hacer aproximaciones entre estos temas, con el fin de fomentar la comprensión del PP y su potencial en la búsqueda de la justicia territorial en las ciudades brasileñas. Para ello, se utilizó como procedimiento metodológico una revisión bibliográfica sobre los temas: presupuesto participativo, justicia espacial y territorial. Cabe señalar que no se pretende agotar los temas abordados, en vista de la vasta literatura (interdisciplinaria e internacional) sobre los mismos. Señalamos que el PP debe ser interpretado, en su aplicación como política pública, como un instrumento que puede potenciar la búsqueda de justicia territorial en las ciudades brasileñas, a partir de una matriz material - la inversión de la prioridad en las inversiones públicas - y social-simbólico – con la intensificación y descentralización de la toma de decisiones democrática en las ciudades.

Palabras clave: Política Urbana; Planificación urbana; Territorio; Urbanización; Derecho a la Ciudad.

1. Introdução

Quando se trata do orçamento participativo (doravante OP), enquanto objeto de pesquisa, normalmente classificá-lo em seus atributos ou pô-lo em uma determinada tipologia é uma tarefa, no melhor dos cenários, complicada. Esse contexto é derivado tanto da heterogeneidade dos pesquisadores que se embrenham na tarefa de estudá-lo – como cientistas políticos, sociólogos, administradores públicos, arquitetos, urbanistas, psicólogos, geógrafos, dentre outros (SOUZA, 2006; BOGO, 2020) – como pela própria profusão desta inovação democrática (SMITH, 2009; WAMPLER; GOLDFRANK, 2022) nos últimos 30 anos ao longo do Brasil e do resto do mundo, com variações intensas em seu desenho institucional e modelos de tomada de decisão (SINTOMER *et al.*, 2010; DIAS *et al.*, 2021).

Aqui, definem-se os critérios básicos para delimitar o OP – baseando-se principalmente em Marquetti, Campos & Pires (2008), Sintomer *et al.* (2010) e Bogo (2020) – como um método participativo de gestão urbana, radicalização democrática e racionalização administrativa (cada caso apresenta diferentes variantes dessa tríade) que deve deliberar sobre, no mínimo, uma parte do orçamento público, normalmente na escala municipal (mas não só). Essa ferramenta é de interesse direto do campo das políticas públicas urbanas por conta de suas características eminentemente territoriais e da possibilidade de inversão na tomada de decisões no espaço urbano, abrangendo caminhos reais e pragmáticos de um reajuste nas relações de poder que ocorrem na cidade. Porém, por sua vez, também rebate diretamente em limitações e dificuldades, especialmente no campo institucional, para o alcance dessas ditas potencialidades.

Evidentemente, a temática da difusão – ou mobilidade, nos termos de McCann & Ward (2013) – do OP pelo Brasil e mundo, assim como suas transformações, são objetos de estudo de diversos pesquisadores e vão além do escopo do nosso trabalho. Porém, debater a possibilidade de compreensão de tal ferramenta como política pública urbana passa por compreender, ainda que *en passant*, sua disseminação.

Ademais, vê-se a necessidade de ampliar os estudos acerca do OP, assim como relacioná-lo a outros temas que são pauta na Geografia, neste caso, a justiça espacial e territorial. Portanto, o objetivo deste trabalho é realizar aproximações entre tais temas, a fim de fomentar a compreensão do OP e suas potencialidades na busca por uma justiça territorial nas cidades brasileiras.

Para tanto, neste trabalho, utilizou-se como procedimento metodológico a revisão bibliográfica acerca dos temas orçamento participativo, justiça espacial e territorial. Vale ressaltar que não há pretensão de esgotar os temas abordados, tendo em vista a vasta literatura (interdisciplinar e internacional) dos mesmos. O foco, portanto, está na relação entre os temas e conceitos de OP e justiça, seja ela espacial ou territorial.

2. Orçamento Participativo (OP), política urbana e políticas públicas no Brasil

Apesar de estar lastreado em experiências participativas anteriores, como os casos de Pelotas, Vila Velha e Diadema (SOUZA, 2006; 2010; TRANJAN, 2012), o OP como conhecemos surgiu em Porto Alegre, no final da década de 1980 sob a intitulada “gestão democrática” de Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT) (LÜCHMANN, 2014; NUÑEZ, 2018;). Posteriormente, este se utilizou do sucesso do instrumento na capital gaúcha para incentivar sua adoção ao longo de cidades médias e metrópoles brasileiras governadas pelo partido, algo que posteriormente se expandiu para outras legendas políticas (WAMPLER, 2008; ROMÃO, 2010; WAMPLER; GOLDFRANK, 2022).

Como descrevem Wampler (2008) e Sintomer *et al.* (2010), o sucesso do OP de Porto Alegre – que recebeu prêmios internacionais e foi divulgado como uma inovação com potencial para “aprofundamento da democracia” (SANTOS, 2002; SMITH, 2009) para gestores públicos e ativistas políticos pelo globo – foi determinante para primeiras ondas de adoção desse instrumento entre lideranças de esquerda no Brasil e na América Latina, ao longo da década de 1990 e início de 2000. Alguns dos mais importantes OPs realizados no continente são do período, como os de Belo Horizonte, Ipatinga, Guarulhos, Montevideu e Rosário (SINTOMER *et al.*, 2010; MONTECINOS, 2014; CABANNES, 2015). A partir da promoção de agentes políticos em prol de tal inovação e, principalmente, pela atuação do Banco Mundial (GOLDFRANK, 2012; PORTO DE OLIVEIRA, 2018)^j, o OP apresentou um aumento significativo de programas implementados em cidades (e em escalas de governo superiores) globalmente ao longo da década de 2000 e, majoritariamente, a partir de 2010.

Nesse segundo período, o número de experiências pelo mundo saltou de em torno de 1.200 no começo da década para aproximadamente 12.000 ao seu final, com destaque para o crescimento em Ásia e Europa, que tiraram a centralidade única anterior da América do Sul (SINTOMER *et al.*, 2010; DIAS; ENRÍQUEZ; JÚLIO, 2019; DIAS *et al.*, 2021). Ademais, o OP atingiu status de política pública em diversos países – em arranjos institucionais variados e em diferentes escalas de governo – ao se tornar mandatário ou incentivado por leis locais, como em Coreia do Sul, Peru, Polônia, República Dominicana e República Democrática do Congo, dentre outros (SINTOMER *et al.*, 2010; DIAS; ENRÍQUEZ; JÚLIO, 2019; DIAS *et al.*, 2021).

Enquanto isso, no Brasil, país onde o modelo surgiu e serviu de referência para o resto do mundo, o OP entrou em decadência e perdeu centralidade no debate político e científico nos campos do planejamento e gestão urbanos. A partir do auge que atingiu em 2004, com centenas de casos ocorrendo simultaneamente em cidades médias e metrópoles do país, a decadência progressiva levou à que houvesse somente poucas dúzias de experiências ocorrendo atualmente (WAMPLER; GOLDFRANK, 2022). Dentre os diversos motivos, pode-se listar elementos como mudanças de estratégias políticas do PT, limites na gestão e implementação dos OPs, alterações no cenário fiscal brasileiro, ascensão do neoconservadorismo e surgimento de outros modelos de participação (ou pseudoparticipação, nas palavras de Souza [2010]) como os principais, ainda que não sejam os únicos (LÜCHMANN; ROMÃO; BORBA, 2018; PERES, 2020; AZEVEDO *et al.*, 2022; WAMPLER; GOLDFRANK, 2022).

Nesse contexto, é possível realizar um exercício mental que volta no tempo, e que se atrela com os processos correntes. Souza (2000; 2004; 2006; 2010) alertou e debateu sobre a espacialidade inerente do OP, e como tal instrumento apresenta grande potencial transformativoⁱⁱ para a democracia urbana e a participação no planejamento e gestão urbanos. Ao mesmo tempo, tal modelo participativo recebeu pouca atenção de geógrafos e estudiosos das cidades brasileiras, e sua ascensão ao longo do mundo pode servir como um catalisador para que o OP seja retomado no país, aprendendo com os erros que levaram à atual situação. Propô-lo enquanto política pública complementar para a democratização da habitação e o urbano é um caminho possível e, quiçá, necessário. Para isso, de antemão, devemos compreender o contexto da política urbana no Brasil e o papel das políticas públicas.

Debater as políticas urbanas do Brasil e a aplicação dessas nas cidades brasileiras (em suas diferentes escalas) passa por compreender – ainda que de forma introdutória – o processo de urbanização e institucionalização de demandas populares urbanas no país. Em termos de dinâmica espacial, a urbanização, e a industrialização que a acompanha num par dialético (LEFEBVRE, 1972), do caso brasileiro advém de uma combinação entre movimentos globais do capitalismo desenvolvimentista e de mercado ao longo do século XX (SPOSITO, 1988) em conjunto com particularidades da América Latina.

Tais processos se somam a outros, como a metropolização e a centralização, que acabaram por configurar, na contemporaneidade, grandes cidades aglomeradas que estão nos nós mais elevados da hierarquia da rede urbana – ao mesmo tempo que outras relações não-hierárquicas ocorrem entre as cidades (SPOSITO; CATELAN, 2014) – e que se relacionam diretamente com os centros intermediários, que também cresceram significativamente a partir das décadas de 1980 e 1990 (ROLNIK, 2003; SANTOS, 2013). Isso fica evidente na Figura 1, abaixo.

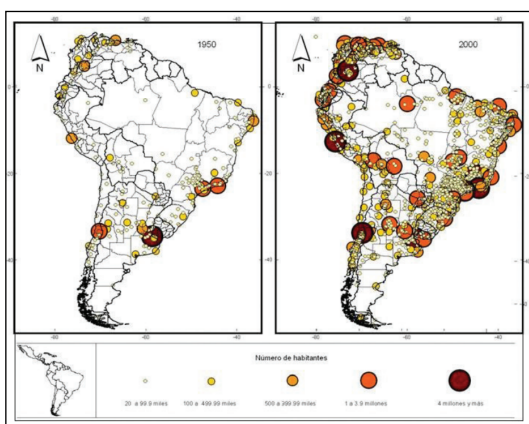


Figura 1. Cidades conforme classe de tamanho populacional da América do Sul (1950-2000) (fonte: Moura, 2016, p. 91).

O levantamento e análise realizados por Moura (2016) revela que, na América Latina como um todo, além do aparecimento de metrópoles com imenso aporte populacional (como São Paulo, Rio de Janeiro, Cidade do México, Lima e Santiago, por exemplo) há também a proliferação de cidades médias, com destaque para o Brasil. Essa articulação entre diferentes escalas é interpretada pela autora, se baseando em Neil Brenner, como que

Para a compreensão das diferentes escalas da urbanização e suas diversas morfologias, é necessário que seja superada a condição socioespacial limitada, nodal, centrada na categoria cidade, em favor de uma visão mais abrangente, ou seja, implica focar a análise nas configurações de maior extensão territorial – cidades em rede, aglomerações e arranjos espaciais, regiões urbanas. (MOURA, 2016, p. 85).

Não obstante, a atuação dos agentes urbanos na rede a partir das cidades enquanto pontos nodais – e no espaço intraurbano, em que há maior pertinência na aplicação do OP (mas não só) – deve ser entendida a partir das aglomerações urbanas, que se diferem dos municípios. Como posto de variadas formas por Rolnik (2003), Cataia (2011), Tonella (2013) e Moura (2016), a municipalização da política urbana brasileira, vista enquanto uma forma genérica de poder local, apresenta potencialidades, mas também desafios diversos que estão sendo vistos nas últimas décadas. Na medida em que grandes e médias cidades cresceram no Brasil, a malha urbana e as relações do cotidiano se sobrepuseram aos limites apresentados pelas legislações municipais, ao mesmo tempo em que a gestão e o planejamento urbano muitas vezes seguem “presos” a tais fronteiras. Como nos apresenta Cataia (2011), o município enquanto instância de governança local

é um campo de disputa de poder constante, e as transformações da malha urbana imputam dinâmicas que complexificam ainda mais tais relações.

Em termos práticos, esse processo e suas problemáticas no que dizem respeito ao debate sobre os processos participativos na gestão e planejamento urbanos têm origem direta na Constituição Federal de 1988. Com o período da redemocratização pós ditadura civil-militar (1964-1985), a certa “flexibilidade” das instituições brasileiras permitiu a inserção de programas participativos em diversas dimensões do Estado e, particularmente, a política urbana ficou marcada por instrumentos como os planos diretores participativos, os conselhos gestores de políticas públicas e os orçamentos participativos, com diferentes graus de institucionalização (SOUZA, 2006; 2010; AVRITZER, 2008; 2017). Por sua vez, o Estatuto da Cidade (lei 12.507/2001), que apesar de apresentar diversos elementos de uma “derrota estratégica” para o Movimento Nacional da Reforma Urbana e o Fórum Nacional da Reforma Urbana (SOUZA, 2006; 2010), forneceu caminhos possíveis em termos de aplicações de ferramentas urbanísticas inovadoras e na nacionalização do planejamento urbano, indo além somente das metrópoles e poucos outros casos isolados.

Esse processo ‘municipalizado’ só foi possível pela articulação em torno do pacto federativo, em escalas de gestão e planejamento superiores, integrando a união e as unidades da federação. O principal fio condutor foi o extinto Ministério das Cidades (Medeiros *et al.*, 2020) que integrou técnicos, militantes, políticos e pesquisadores em torno do objetivo de diminuir a histórica fragmentação das políticas urbanas no Brasil. Com diferentes graus de sucesso de acordo com as áreas, a percepção atual é de que o otimismo apresentado por Rodrigues (2006) e Tonella (2013) não se concretizou. Inclusive, no que tange especificamente o OP, enquanto outros instrumentos cresciam de centralidade este perdia sua força entre os municípios brasileiros, atingindo hoje seu pior patamar de aplicação desde a criação do mesmo (WAMPLER; GOLDFRANK, 2022). O que se concretizou (e acentuou), no entanto, foi a perspectiva de transformação urbana percebida no início do século por Raquel Rolnik, em que

Este novo padrão de desenvolvimento, conduzido principalmente pela lógica competitiva do mercado, tem gerado a formação de enclaves de dinamismo próximos a áreas excluídas dos processos de seleção econômica. Ou seja, trechos do território qualificados para receber investimentos distribuídos seletivamente passam a participar das relações econômicas mundializadas e se distanciar socialmente dos territórios de pobreza, estagnados e isolados à sua volta, aumentando a desigualdade e os graus de exclusão social e territorial. (ROLNIK, 2003, p. 12).

Por consequência, a autora coloca que a desigualdade é uma marca da cidade contemporânea – incluindo-se o aumento da pobreza em cidades médias, também associada com sua explosão demográfica e mudanças de patamar na rede – e este elemento deve ser central na implementação de programas participativos que almejam a intensificação da democracia urbana.

Neste contexto, o nó da habitação é central, ao passo que o acesso à residência e ao ‘habitar’ urbano se encontra no ponto focal da disputa do capitalismo neoliberal – e a face da mercantilização da cidade, conglomerada com o Estado – contra os diversos movimentos contra-hegemônicos – que defendem a habitação como direito –, o que vemos na argumentação de Roy (2017).

Pode-se citar, por exemplo, o impacto que a dimensão da habitação tem sobre a cidade, ao se observar o Estado enquanto agente da produção do espaço que se utiliza da habitação de interesse social como mecanismo de controle da população (SALINAS ARREOURTUA, 2019), e a articulação deste agente com oligopólios da construção civil por via da mercantilização do solo e da residência (JANOSHKA & SALINAS ARREOURTUA, 2017).

Esses elementos se manifestam de formas diversas nas cidades, também de acordo com suas formações socioespaciais. No México, a produção em massa de habitação que periferiza a população de baixa renda reverbera em abandono de residências e problemáticas urbanas

latentes em cidades médias e na grande metrópole nacional (JANOSCHKA; SALINAS ARREOURTUA, 2017; SALINAS ARREOURTUA, 2019). Ainda que não apresente as mesmas características de origem e desenhoⁱⁱⁱ, o caso mexicano já apresenta OPs relevantes – incluindo em seu distrito federal – com princípios similares aos originários sul-americanos, como a busca por inversão de prioridades dos gastos públicos, o que se associa com a realidade territorial do país e de seus processos urbanos recentes (BÁTIZ; ARANA, 2018; CABANNES, 2021).

Em contraste e com as devidas particularidades, o que há no caso brasileiro é um contexto social em que o combate às desigualdades, à segregação e à fragmentação socioespacial deve ser norteador do debate político e acadêmico. Neste contexto, é necessário buscar compreender as nuances espaciais e políticas do país, como uma produção de habitação social – e sua mercantilização – que muito advém de suas relações de poder. Ademais, reforçar o arcabouço institucional já existente, especialmente o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), e propor novas soluções ou adições é um caminho necessário para que a aplicação de instrumentos participativos de gestão urbana – como o OP – não fiquem somente na retórica, mas que possam sim atingir os cidadãos, especialmente os mais pobres e periferizados.

Portanto, tratar de ‘justiça’ enquanto variável e conceito central para o debate nos campos da gestão e do planejamento urbanos é de suma importância. Quando acompanhado de um adjetivo, seja ele espacial ou territorial, se torna imprescindível para a reflexão acerca das políticas públicas urbanas. Como colocado por Legroux (2022), apesar da polissemia do termo, esta deve ser entendido como uma potencialidade para seu uso pela Geografia (e reforça-se, para os estudos urbanos) e não como uma limitação.

Ademais, ressalta-se que “De alguma forma, a defesa e as teorizações do “direito à cidade” (Lefebvre, 1968), da “justiça territorial” e do “direito ao espaço” (LIMA, 2020), do “direito à terra” em lutas de caráter campesino e rural, ou do “direito à moradia”, em qualquer parte, são reivindicações de uma justiça a ser conquistada por e pelo espaço.” (LEGROUX, 2022, p. 14). Tal componente espacial, assim como outras dimensões como da inversão de prioridades e da radicalização da democracia estão presentes no OP, o que nos permite uma aproximação conceitual e prática entre esses dois polos do debate aqui realizado. Ainda que a associação de tal ferramenta de gestão urbana com preceitos de ‘justiça social’ ou o “direito à cidade” já tenham sido feitas anteriormente, sua integração com a abordagem conceitual aqui proposta é ainda incipiente e apresenta grande potencial para o nosso campo de estudos.

3. Aproximações entre orçamento participativo e justiça espacial (ou territorial?)

Em termos iniciais, ao falar da construção conceitual que baliza a integração do debate aqui realizado, concorda-se com as elaborações de Soja (2010) e Legroux (2022) que adjetivam a justiça a partir de um referencial espacial, isto é, para estes autores o espaço geográfico é um dos elementos centrais para compreender o que é ou não é justo, assim como para entender quais atores estabelecem os parâmetros da ‘justiça’ e para quem e para quais fins ela é estabelecida.

De antemão, faz-se necessário falar brevemente sobre a origem da justiça enquanto tema geográfico. Van Den Brule (2020) revela que o tema ‘justiça’ na Geografia e nas áreas afins apresenta longo histórico, tendo início datado por volta dos anos 30 do século XX na França, e apresentando uma crescente difusão de estudos do tema desde os anos 70, quando houve as primeiras aparições da expressão ‘justiça espacial’.

O autor supracitado também coloca que a ideia de justiça espacial, por vezes, aparece como justiça territorial, cidade justa, justiça social e da cidade, justiça ambiental, direito à cidade etc. E, embora tais expressões não sejam literalmente sinônimos, estas versam sobre a justiça espacial. Ou seja, há uma ampla variedade de estudos que relacionam a justiça e espaço geográfico. A modo de exemplo, Lima (2016) trata da justiça espacial enquanto justiça territorial. Para o referido autor, a “justiça territorial deve ser respaldada pelos princípios éticos da

solidariedade/hospitalidade, do respeito e da responsabilidade, do cuidado e do comprometimento, além, e principalmente da decência” (LIMA, 2016, p. 8).

O fato de o espaço geográfico – e, mais especificamente, o espaço urbano – ter se intensificado como ponto de disputa entre os diferentes agentes no processo de acumulação capitalista contemporâneo justifica a aplicação da ideia de justiça. Como Soja (2010) e Legroux (2022) colocam, a amplitude do conceito é também um dos motivos de sua potência para analisar diversas dinâmicas urbanas, dado que “Nesses processos que criam injustiças, a dimensão espacial é intrinsecamente embutida: a segregação, a fragmentação, a diferenciação, a marginalização, a periferização das classes populares etc.” (LEGROUX, 2022, p. 15).

No entanto, ainda que a maior parte de tais proposições estejam lastreadas no paradigma da produção do espaço de Lefebvre (1990; 2011), nos baseamos no próprio filósofo francês para trabalhar com outro adjetivo geográfico à justiça. Trata-se de uma alternativa analítica e não um descarte ou contraposição ao proposto acima, na verdade recebendo profunda influência do visto até agora. Aqui, é reforçada a ideia de justiça acompanhada com o adjetivo *territorial*.

A nosso ver, tratar da justiça espacial é, em menor ou maior grau, tratar da justiça territorial, dado que o território é essencialmente espacial. Ressalta-se também que pelo fato de o conceito de território ser menos abrangente e mais específico do que a categoria espaço, conseqüentemente o conceito de justiça adjetivado como ‘territorial’ possa ser mais específico do que justiça espacial – aqui, supomos que a justiça territorial lance foco nas relações de poder, sem perder de vista a complexidade espacial – embora, como mencionado, haja autores que tratam ambos como sinônimos sem haver prejuízo ao entendimento do tema.

Essa decisão de optar pelo adjetivo territorial está fundamentada na ideia, com referencial lefebvriano, de que os OPs (e outros instrumentos de gestão/planejamento urbano) são produtores e produtos do espaço, igualmente em suas dimensões materiais, simbólicas e políticas, abrindo caminho para articulação com outros conceitos da ciência geográfica. Neste contexto, compreendemos os processos participativos como ferramentas de política urbana e a “esfera política é repleta de conflitos e reflexos espaciais, e conflitos espaciais se manifestam por via do território” (BOGO, 2020, p. 23).

O território, como argumentado por Raffestin (1993) e Souza (2013), compõe a manifestação direta das relações de poder no espaço, em que a atuação dos agentes urbanos – como poder público, iniciativa privada e sociedade civil, cada qual com suas heterogeneidades – é repleta de interesses e assimetrias de poder que desembocam em processos como de territorialização e territorialidade. Tal estrutura de pensamento é defendida também por Salinas Arreortua (2019), por seu argumento de que entender as políticas públicas urbanas passa por observar as heteronomias de poder na cidade, apropriando-se de ideias foucaultianas como de governabilidade e biopolítica.

Quando um instrumento de gestão ou planejamento urbano é inserido nesse contexto – com diferentes graus de participação popular (SOUZA, 2006, 2010) – ele pode (ou não) gerar resultados que alterem as tais relações supracitadas, especialmente se direcionados para ou capitaneado pelos sujeitos periféricos. Essa capacidade é o que entendemos por “impacto territorial”, permitindo quantificar e qualificar se determinada política pública ou instrumento de gestão urbana pode inserir novos elementos ou alterar a lógica, parcial ou completamente, das relações de poder pré-estabelecidas naquele espaço (BOGO, 2020; 2022). Nesse campo analítico, justifica-se trazer o horizonte da justiça em direção ao território.

Em um aspecto geral, o potencial das políticas públicas e dos instrumentos urbanos participativos – quando estes não são cooptados, como nos mostra Souza (2006; 2010) – como ferramentas para a busca da justiça territorial é defendido por parte da literatura. Rodrigues (2016, p. 46) considera, por exemplo, a regularização fundiária de interesse social como “uma forma de tentar promover justiça espacial e potencializar o Direito à Cidade.” Em contrapartida e sob uma perspectiva crítica, a autora nos alerta que só as políticas públicas urbanas participativas não são

suficientes para alterar a reprodução do espaço urbano e a complexificação de suas injustiças, o que não descarta sua importância como um dos vários elementos que compõem a reforma urbana^{iv}, dentre eles uma possível retomada do OP. Essa reflexão pode ser resumida como

A premissa de justiça espacial - considerando a importância do espaço para nós, geógrafos, não é suficiente para alterar os padrões de acumulação do capital, mas implica atendimento de “necessidades” que não podem ser ignoradas pelos que se dedicam a analisar as contradições e conflitos de apropriação do espaço urbano. (RODRIGUES, 2016, p. 51).

Observações similares são realizadas por Rolnik (2003), quando a autora pontua não só o sistemático padrão de investimento desigual do Estado em infraestrutura e serviços urbanos, mas também quando sua ausência na regulação e redistribuição dos recursos (em diferentes níveis escalares) implica em uma forma de presença do próprio Estado. Em adição, a ideia de inversão das prioridades urbanísticas e políticas está no seio do surgimento do OP enquanto demanda popular (ver SANTOS, 2002 e CABANNES, 2021), o que passou por efetivamente abrir a “caixa preta” do orçamento público, outrora no controle somente de burocratas locais, o que favorecia práticas com as de clientelismo, por exemplo.

Nesse aspecto, direcionar o OP enquanto ferramenta de gestão urbana integrada ao planejamento, promovendo sua aplicação com a ideia de justiça territorial é elemento fundamental, visto que

No caso da política urbana, a exclusão territorial pode ser desconstruída em três elementos: a estratégia de distribuição dos investimentos, a regulação urbanística e a gestão urbana. E, se a exclusão territorial pode ser construída com esses três elementos, podemos também a partir deles produzir instrumentos para desmontá-la.” (ROLNIK, 2003, p. 16).

Por sua vez, o OP já mostrou seu potencial de ser um deles, como apontam os achados de Marquetti, Campos e Pires (2008) e a análise histórica de Wampler e Goldfrank (2022).

4. Retomando o orçamento participativo em seu “berço”

Em que se destacam as proposições, pode-se reforçar o elemento da “retomada” no que tange o orçamento participativo. Além de uma associação direta com a ideia de justiça territorial, que aproxima este instrumento da Geografia e das demandas latentes da cidade latino-americana contemporânea, temos que salientar o momento histórico em que a proposta se encontra. Como visto anteriormente, o OP apresenta um *hype* em vários países ao longo do mundo, com características muito diferentes de sua origem no Brasil. Exportamos uma política pública de potencial transformador (com suas limitações) para o resto do mundo, enquanto está quase extinto onde surgiu. Os motivos são vários, também já debatidos aqui.

Porém, também, sabemos que o OP nunca foi objeto direto de uma política pública no Brasil – como foram Planos Diretores Participativos ou conselhos gestores – e renová-lo enquanto tal seria um ato relevante em um eventual retorno do Ministério das Cidades, extinto em 2019 (MEDEIROS *et al.*, 2020). Acompanhar o OP de reformulações a partir da aprendizagem com as limitações aqui percebidas quanto com as potencialidades vistas no exterior poderia impulsionar uma nova onda deste em cidades brasileiras, e com ainda mais capacidade de impacto territorial – e, por consequência, de aproximação com a justiça territorial – que os anteriores. A observação de Salinas Arreourtua (2019, p. 5) acerca do potencial de influência das políticas públicas na dimensão socioespacial é importante, inclusive para nossa abordagem crítica, visto que

Las políticas públicas, instrumentalizadas como planes de desarrollo, instituciones, etcétera, cumplen objetivos determinados, que pueden ser interpretados como una forma de control de la sociedad y reproducción del capital, algunos de los cuales se pueden encontrar subsumidos en aspectos culturales.

Ao tratarmos o OP enquanto uma das várias ferramentas possíveis na busca pela justiça territorial como descrita por Van De Brule (2020) e Legroux (2022) – destarte a pequena diferença

terminológica – especialmente por seu enfoque de inversão de prioridades e redistribuição dos investimentos em direção às periferias, está dada uma nova agenda de espacialidade e enfoque da reforma urbana nesse instrumento, como questionava Souza (2000; 2004). Esse movimento demanda vontade política e, após anos de um executivo federal conservador e de extrema direita, há possibilidade do OP voltar à atenção da esfera pública, o que fortalece a importância de nossas proposições.

Portanto, a proposta aqui delineada de política pública para as cidades brasileiras, levando em conta suas transformações, desigualdades e fragmentações, tem enfoque mais intraurbano, ainda que reverbera nas interações interurbanas em rede e dependa do essencialíssimo pacto federativo (CATAIA, 2011), assim como de um Ministério das Cidades forte e autônomo. Objetivamente, a ideia é a institucionalização do orçamento participativo de forma integrada à Política Nacional de Participação Social e ao Sistema Nacional de Participação Social (Decreto nº 8.243/2014), sob uma perspectiva de incentivo – ou seja, municípios que adotarem o instrumento de acordo com as diretrizes pré-estabelecidas receberão benefícios, de preferência transferências federais de uso exclusivo do OP local – e não compulsório, pelo menos não em curto prazo. A experiência internacional demonstra que aplicação de “semi-institucionalização” ou de incentivo à prática no poder local tem bons resultados, como em Colômbia, Coreia do Sul, Portugal, Polônia e Rússia, por exemplo. Em contrapartida, mesmo com alguns processos importantes, diversas limitações são vistas nos países que tornaram o OP um instrumento compulsório, como Peru, República Dominicana e República Democrática do Congo (DIAS; ENRÍQUEZ; JÚLIO, 2019; DIAS *et al.*, 2021).

A elaboração de tal política pública deve ter o conceito de justiça territorial em seu cerne, da mesma forma que a ‘função social da cidade e da propriedade’ é central ao Estatuto da Cidade, do qual o OP institucionalizado deve se relacionar, o que se alinha com as argumentações anteriormente realizadas por Souza (2006; 2010). Ademais, além das transferências federais, deve ser exigido dos municípios adotantes (de preferência, no mínimo, todas as metrópoles e cidades médias em médio prazo) uma fatia mínima do orçamento municipal para o OP – no mínimo 10%^v - e regras bem definidas para a redistribuição dos recursos em direção às periferias^{vi}. Deve haver incentivo, também, para que a delimitação dos recortes territoriais seja elaborada pelas comunidades locais, auxiliados pelos técnicos de planejamento urbano.

Por fim, dois outros elementos são fundamentais para o desenho institucional dessa proposta de política pública. Primeiro, a experiência internacional demonstra a necessidade de uma integração mista entre plataformas online e a atividade de participação presencial, ambas devendo cobrir aspectos de deliberação e tomada de decisão (SAMPAIO; PEIXOTO, 2013). Soma-se à isso o necessário incentivo (e posterior cobrança) de municípios metropolitanos ou inseridos em aglomerações urbanas de menor porte que realizem seus orçamentos participativos de forma não isolada, buscando uma gestão urbana integrada. Tal dimensão necessitaria mudanças mais profundas na gestão e no planejamento urbano brasileiros, mas compreendemos que outras experiências de articulação entre instrumentos em um sistema de participação como o de Canoas (ALLEGRETTI & COPELLO, 2018) ou de integração metropolitana, como Curitiba (SOUZA, 2010), podem servir de referência nesse desenvolvimento.

5. Considerações finais

A partir do esforço teórico empreendido, foi observado que, para uma retomada do orçamento participativo no Brasil, torna-se essencial trazer ao debate (público e acadêmico) temas geográficos como a justiça espacial (sobretudo, territorial), a política e planejamento urbanos, e o direito à cidade.

À guisa de conclusão, apontamos que o OP deve ser interpretado, em sua aplicação como política pública, enquanto um instrumento que pode potencializar a busca por uma justiça territorial nas cidades brasileiras, a partir de uma matriz material – a inversão de prioridade nos investimentos

públicos – e social-simbólica – com a intensificação e a descentralização da tomada de decisão democrática sobre as cidades. Não depender da vontade política e de gestores “oportunistas” (SOUZA, 2006; WAMPLER, 2007, 2008) faz da retomada do orçamento participativo uma das várias possibilidades de busca pragmática e realista por novos horizontes nas lutas pela reforma urbana, direito à cidade e justiça territorial.

6. Agradecimentos

O primeiro autor agradece o apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), através das bolsas concedidas pelos processos nº 2021/04556-0 e 2022/12767-3. O segundo autor também agradece à FAPESP, pelo apoio financeiro, através da bolsa concedida pelo processo nº 2022/05362-7.

7. Referências

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.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p.43-64, jun. 2008.

AVRITZER, L. Um balanço da participação democrática no Brasil (1990-2014). In: SANTOS, B. de S.; MENDES, J. M. (Org.). **Demodiversidade: Imaginar novas possibilidades democráticas**. São Paulo: Autêntica, 2017. Cap. 13. p. 1-2.

AZEVEDO, R. R.; CARDOSO, R. L.; CUNHA, A. S. M.; WAMPLER, B. Political effects on the discontinuation of participatory budgeting in municipalities. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 349-372, jun. 2022.

BÁTIZ, M. L. G.; ARANA, L. T. El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México. **Perfiles Latinoamericanos**, v. 26, n. 52, p. 1-28, 1 jul. 2018. <http://dx.doi.org/10.18504/pl2652-012-2018>.

BOGO, R. S. **A evolução e distribuição territorial do orçamento participativo em Portugal**. 2020. 334 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Departamento de Geociências, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020.

BOGO, R. S. O orçamento participativo de Braga sob uma perspectiva territorial. **Revista da ANPEGE**, Dourados, vol. 18, n. 36, p. 278-307, 2022a. <http://dx.doi.org/10.5418/ra2022.v18i36.13970>.

CABANNES, Y. The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field. **Environment And Urbanization**, v. 27, n. 1, p. 257-284, 9 mar. 2015. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0956247815572297>.

CABANNES, Y. Participatory budgeting: contributions to reversing social and spatial priorities. In: CRAWFORD, G.; ABDULAI, A. (ed.). **Research Handbook on Democracy and Development**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021. p. 442-461.

CATAIA, M. Federalismo brasileiro: as relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias (união/municípios). **Revista Geográfica de América Central**, p. 1-16, jul. 2011. Número Especial EGAL.

DIAS, N.; ENRÍQUEZ, S.; JÚLIO, S. (org.). **Participatory Budgeting World Atlas**. Faro: Oficina, 2019. 191 p.

DIAS, N.; ENRÍQUEZ, S.; JÚLIO, S. (org.). **Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021**. Cascais: Epopeia Books, 2021. 267 p.

- GOLDFRANK, B. The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting. **Journal Of Public Deliberation**, v. 2, n. 8, p. 1-18, dez. 2012.
- JANOSCHKA, M.; SALINAS-ARREORTUA, L. A. Peripheral urbanisation in Mexico City. A comparative analysis of uneven social and material geographies in low-income housing estates. **Habitat International**, v. 70, p. 43-49, dez. 2017. [Http://dx.doi.org/10.1016/j.habitatint.2017.10.003](http://dx.doi.org/10.1016/j.habitatint.2017.10.003).
- LEFEBVRE, H. **O pensamento marxista e a cidade**. Lisboa: Ulisseia, 1972. 173 p. Tradução de Maria Idalina Furtado.
- LEFEBVRE, H. **The production of space**. Oxford: Basil Blackwell, 1991. 454 p. Tradução de Donald Nicholson-Smith.
- LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2011. 141 p.
- LEGROUX, J. Teorias da justiça social e espacial: diálogos com a geografia a partir da década de 1970. **Geosp: Espaço e Tempo**, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 1-20, 2022.
- LIMA, I. G. A geopolítica da favela: desafios atuais da justiça territorial no Rio de Janeiro. **Cidades**, v. 13, n. 22, p. 5-40, 2016.
- LIMA, I. Em favor da Justiça Territorial: o encontro entre geografia e ética. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 125-148, ago. 2020.
- LÜCHMANN, L. H. H. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, v. 13, n. 28, p.167-197, 31 dez. 2014. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). <http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2014v13n28p167>.
- LÜCHMANN, L. H. H.; ROMAO, W; BORBA, J. 30 years of Participatory Budgeting in Brazil: the lessons learned. In: DIAS, N. (Org.). *Hope For Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. 1 ed. Faro: Epopeia Records | Oficina, p. 89-103. 2018.
- MCCANN, E.; WARD, K. A multi-disciplinary approach to policy transfer research: geographies, assemblages, mobilities and mutations. **Policy Studies**, London, v. 34, n. 1, p. 2-18, jan. 2013.
- MARQUETTI, A.; CAMPOS, G. A.; PIRES, R. **Democracia participativa e redistribuição: Análise de experiências de Orçamento Participativo**. São Paulo: Xamã, 2008.
- MEDEIROS, S. B. Os efeitos da extinção do Ministério das Cidades sobre a política urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU*, Palmas, n. 10, Edição Especial, jun. 2020. "Desurbanizando ou Ruralizando"? Desafios para uma cidade eficiente.
- MONTECINOS, E. Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos: Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay. **Política y Gobierno**, v. 21, n. 2, p. 351-378, jun. 2014.
- MOURA, R. Como pensar o urbano na América do Sul? In: FREITAS-FIRKOWSKI, O. L. C.; CASARES, M. D.; NUNES DA SILVA, M.; CZYTAJLO, N. P.; VOLOCHKO, D. (org.). **Estudos urbanos comparados: oportunidades e desafios da pesquisa na américa latina**. Curitiba: UFPR, 2016. p. 83-114.
- NUÑEZ, T. Porto Alegre, from a role model to a crisis. In: DIAS, N. (Org.). *Hope for democracy: 30 years of Participatory Budgeting worldwide*. Portugal: Oficina, 2018. p. 517-535.
- PERES, U. D. Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. *Cadernos CRH*, vol. 33, 2020.
- PORTO DE OLIVEIRA, O. **International Policy Diffusion and Participatory Budgeting: ambassadors of participation, international institutions and transnational networks**. London: Palgrave McMillian, 2018. 269 p.
- RAFFESTIN, C. **Por Uma Geografia do Poder**. São Paulo: Editora Ática, 1993. 269 p.

- RODRIGUES, A. M. Políticas públicas no espaço. **Cidades**, Presidente Prudente, v. 13, n. 22, p. 41-70, dez. 2016.
- ROLNIK, R. Política urbana no Brasil: esperança em meio ao caos? **Revista dos Transportes Públicos - ANTP**, n. 25, p. 11-18, set. 2003.
- ROMÃO, W. M. **Nas franjas da sociedade política**: estudo sobre o Orçamento Participativo. 2010. 235 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- ROY, A. Dis/possessive collectivism: property and personhood at city's end. **Geoforum**, v. 80, p. 1-11, mar. 2017. [Http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2016.12.012](http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2016.12.012).
- SALINAS ARREORTUA, L. A. Vivienda social en la periferia de la Ciudad de México como mecanismo de acumulación de capital y control social. **Revista de Urbanismo**, Santiago, n. 40, p. 1-13, 17 jun. 2019. [Http://dx.doi.org/10.5354/0717-5051.2018.52243](http://dx.doi.org/10.5354/0717-5051.2018.52243).
- SANTOS, B. S. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Cap. 10. p. 455-560.
- SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2013. 174 p.
- SAMPAIO, R. C.; PEIXOTO, T. Electronic participatory budgeting: false dilemmas and true complexities. DIAS, Nelson (org.). **Hope for Democracy**: 25 years of Participatory Budgeting worldwide. São Brás de Alportel: Associação In Loco, 2013. p. 413-425.
- SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; ALLEGRETTI, G. **Learning from the South**: participatory budgeting worldwide - an invitation to global cooperation. Alemanha: Inwent GGMBH, 2010. 74 p. (Dialog Global).
- SMITH, G. **Democratic innovations**: Designing institutions for citizen participation. New York: Cambridge University Press, 2009.
- SOJA, E. **Seeking Spatial Justice**. Mineápolis: University Of Minnesota Press, 2010. 280 p. (Globalization and Community).
- SOUZA, M. L. Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. **Terra Livre**, São Paulo, n. 15, p. 39-58, dez. 2000.
- SOUZA, M. L. Reforma urbana, orçamentos participativos e economia popular: relações de complementariedade. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 56, n. 2, p. 38-42, jun. 2004.
- SOUZA, M. L. **A Prisão e a Ágora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 632 p.
- SOUZA, M. L. **Mudar a Cidade**: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. 556 p.
- SOUZA, M. L. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.
- SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e urbanização**. São Paulo: Contexto, 1988. 80 p.
- SPOSITO, M. E. B.; CATELAN, M. J. Hierarchy and heterarchy in Brazil's urban network. **Brazilian Geographical Journal**: Geosciences and Humanities research medium, Ituiutaba, v. 5, n. 2, p. 556-574, dez. 2014.
- TONELLA, C. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Revista Sociedade e Estado**, v. 28, n. 1, p. 29-52, abr. 2013.
- TRANJAN, J. R. **Participatory Democracy in Brazil**: Foundations, Developments, and Limits. 2012. 302 f. Tese (Doutorado) - Curso de Filosofia, University Of Waterloo, Waterloo, 2012.

VAN DEN BRULE, David Melo. As diversas abordagens de justiça espacial na geografia. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, v. 24, n. 2, p. 297-316, 2020.

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

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p.65-95, jun. 2008.

WAMPLER, B.; GOLDFRANK, B. **The Rise, Spread, and Decline of Brazil's Participatory Budgeting: the arc of a democratic innovation**. Cham: Springer Nature, 2022. 132 p.

WAMPLER, B.; MCNULTY, S.; TOUCHTON, W. **Participatory Budgeting in Global Perspective**. Oxford: Oxford Academic, 2021.

ⁱ Os autores citados colocam tal agência transnacional como a de maior importância para a disseminação do OP, ao mesmo tempo que é vista como a principal responsável pelas transformações políticas e institucionais do instrumento.

ⁱⁱ O que foi levantado empiricamente, por exemplo, pelo trabalho de Marquetti, Campos e Pires (2008), no que tange a inversão de prioridades nos investimentos urbanos por via do OP em metrópoles brasileiras.

ⁱⁱⁱ Como argumenta Souza (2010), o surgimento do OP no caso brasileiro e especificamente em Porto Alegre advém da pressão de movimentos urbanos locais, no auge desta experiência se atingindo uma efetiva delegação de poder da prefeitura para com os cidadãos

^{iv} "A luta histórica por uma reforma urbana no Brasil, em conjunto com movimentos internacionais, representa um processo de resistência contra as desigualdades socioespaciais e, mesmo sem estar explícito, constitui luta por uma justiça espacial, com potência para a luta pelo Direto à Cidade." (RODRIGUES, 2016, p. 56).

^v No Brasil, ao longo dos anos, o OP normalmente oscilou de 10% a 50% dos investimentos municipais, em alguns casos ultrapassando os 80% (SOUZA, 2006, 2010; WAMPLER; GOLDFRANK, 2022).

^{vi} Wampler & Goldfrank (2022, Cap. 5) realizam um levantamento de pesquisas acerca da influência do OP no bem-estar da população, e concluem que, apesar de alguns instrumentos apresentarem limitações, a definição de regras de inversão de prioridades é essencial para uma maior qualidade das experiências.