

ESPAÇOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR: ALGUMAS OBSERVAÇÕES ACERCA DA TERRITORIALIDADE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM CIDADES BRASILEIRAS*

MARCELO LOPES DE SOUZA

Departamento de Geografia
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Núcleo de Pesquisas sobre Desenvolvimento Sócio-Espacial/NuPeD
Pesquisador CNPq
nuped001@marlin.com.br

RESUMO

Um dos aspectos que merecem atenção, mas que não vêm sendo adequada ou suficientemente focalizados na crescente literatura acadêmica sobre orçamentos participativos, é a *espacialidade* desse tipo de mecanismo de participação popular. A importância da dimensão espacial torna-se muito clara em várias circunstâncias; por exemplo, no que diz respeito à questão da legitimidade das unidades espaciais (ou, mais especificamente, *territoriais*) nas quais os municípios são divididos para os fins de implementação do processo de participação popular na elaboração do orçamento público. *Quem define os territórios que servem de base à organização popular e à participação? Com base em quais critérios? São as unidades territoriais assim definidas “legítimas” e “adequadas” do ponto de vista dos próprios cidadãos? Foram essas unidades territoriais definidas em consonância com a realidade dos “espaços vividos e percebidos” do cotidiano da população, ou correspondem eles a recortes espaciais definidos, sobretudo, com base em critérios técnicos pretensamente objetivos?*

PALAVRAS-CHAVE: orçamento participativo; territorialidade; Brasil; cidades

SPACES OF CITIZEN POWER: SOME REMARKS OF THE TERRITORIALITY OF PARTICIPATORY BUDGETING IN BRAZILIAN CITIES

ABSTRACT

One of the aspects we should pay attention to, but which has been very poorly treated in the academic literature about participatory budgeting is the *spatiality* of this type of mechanism of popular participation. The importance of the spatial dimension becomes quite clear in a number of circumstances,

* Uma primeira versão deste trabalho foi apresentada, inicialmente, no II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico (Porto Alegre, julho de 2002). O autor preferiu, contudo, não publicá-la naquele momento, por estar ainda muito incompleta. O presente artigo mantém o título original da versão apresentada em Porto Alegre.

for instance when one considers the legitimacy of the spatial (more precisely, *territorial*) units into which a municipality can be divided for the implementation of participatory budgeting. The central questions we should ask regarding this theme are the following: *To which extent is territoriality participatory itself? (That is, to which extent did the citizens take part in the establishment of the above mentioned territorial units?) Who defines the territories of popular organisation and participation? On which basis?*

KEY- WORDS: participatory budgeting; territoriality; Brazil; cities

DIE SOZIALRÄUMLICHE KOMPONENTE DER BÜRGERBETEILIGUNG: ZUR TERRITORIALITÄT DER PARTIZIPATORISCHEN HAUSHALTSPLANUNG IN DEN BRASILIANISCHEN STÄDTEN

ZUSAMMENFASSUNG

Einer der Aspekte, die man intensiv berücksichtigen sollte, welche aber bisher im Rahmen der Fachliteratur über *orçamentos participativos* viel zu wenig Beachtung fanden, ist eben die Frage der *räumlichen Dimension* des partizipatorischen Prozesses. Die Relevanz der räumlichen Dimension wird in vielen Situationen ganz deutlich, wie z.B. im Fall des Themas der „sozialen Legitimität“ der räumlichen (besser: *territorialen*) Einheiten, die die Grundlage einer Gliederung des Munizips zwecks der Implementierung des partizipatorischen Haushaltsplanung darstellen. Die zentralen Fragen in diesem Zusammenhang sind die folgenden: *Inwiefern ist die territoriale Grundstruktur des Prozesses selbst „partizipatorisch“? (Mit anderen Worten: Haben die BürgerInnen an der Bestimmung der territorialen Einheiten teilgenommen? Und wenn ja: Inwiefern war es ihnen möglich, auf der Basis ihrer raumbezogenen Identitäten und Traditionen territorialer [Selbst-]Organisierung das Endergebnis zu beeinflussen?)*

SCHLÜSSELWÖRTER: partizipatorische Haushaltsplanung; Territorialität; Brasilien; Städte

INTRODUÇÃO

O orçamento participativo de Porto Alegre é a mais importante experiência brasileira em matéria de gestão e planejamento urbanos participativos na atualidade. Do filósofo Cornelius Castoriadis ao geógrafo David Harvey, mesmo autores de esquerda conhecidos por seu ceticismo no que diz respeito a avanços significativos em matéria de desenvolvimento social no interior da ordem capitalista têm pago tributo às qualidades dessa

experiência.¹ No entanto, ainda que o orçamento participativo porto-alegrense seja a experiência de gestão urbana participativa mais ambiciosa e consolidada no Brasil atual, ela é apenas uma entre mais de uma centena de experiências que igualmente reivindicam o rótulo “orçamento participativo”. Trata-se de um universo extremamente heterogêneo no que se refere à consistência dos processos em curso. Utilizando uma classificação que em parte modifica e em grande parte incorpora a conhecida terminologia de Sherry Arnstein (SOUZA, 2002), pode-se dizer que as experiências brasileiras de orçamento participativo vão desde a mera *consulta* (como no caso dos municípios de Mauá e Ribeirão Pires, no Estado de São Paulo, conforme admitem Carvalho e Felgueras, 2000) até a *delegação de poder* (como no caso de Porto Alegre [SOUZA, 2002]), passando pela *parceria* (como no caso de Santo André, também no Estado de São Paulo – é o que se pode depreender de Carvalho e Felgueras, 2000).

Não é a intenção do autor deste artigo sugerir que tais esquemas de participação popular na gestão urbana representam um *non plus ultra* em matéria de gestão urbana democrática, já que nenhuma dessas experiências, nem mesmo a da capital gaúcha, corresponde a uma *autogestão*. De fato, eles correspondem, meramente, a uma tentativa de introduzir elementos de democracia direta na gestão da cidade (ou, mais precisamente, do município), permanecendo, como não poderia ser de outro modo, no interior dos marcos institucionais da democracia representativa (a qual, aos olhos de Castoriadis, nem sequer é uma democracia autêntica mas, sim, uma “oligarquia liberal” [CASTORIADIS, 1999, p. 149]), e com eles atraindo, ao menos no caso dos orçamentos participativos mais

¹ Castoriadis, conhecido entusiasta da democracia direta e um crítico ferrenho tanto do binômio capitalismo + democracia representativa quanto do marxismo, conheceu o orçamento participativo de Porto Alegre em 1992 e pagou tributo à consistência dessa experiência ao dizer que esse esquema de participação popular estava próximo de suas idéias sobre democracia e autonomia (CASTORIADIS *et al.*, 1992, p. 129). Harvey, que é provavelmente o mais proeminente dos geógrafos de corte marxista desde a década de 70 e um notório crítico do planejamento urbano sob o capitalismo, admitiu em livro recente (HARVEY, 2000) que uma experiência como aquela de Porto Alegre pode contribuir para abrir novas perspectivas para a construção de uma nova sociedade, mais justa: ‘(...) And in cities like Porto Alegre where the Workers Party has held political control for several years, some highly innovative means have been found to enhance popular empowerment and democratic forms of governance (...). Translated into a situation like that of Baltimore, these experiments could be very helpful indeed. We have much to learn from them.’ (p. 187); ‘The creation of mediating institutions is deeply fraught and frequently contested (as one might properly expect). The chief difficulty is to bring multiple militant particularisms (in the contemporary US this might mean the aspirations of radical ecologists, the chamber of commerce, ethnic or religious groups, feminists, developers, class organizations, bankers, and the like) into some kind of institutional relation to each other without resort to arbitrary authority and power. The Porto Alegre experience (...) suggests that this sort of thing can be done.’ (p. 244).

avançados, caracterizados por uma genuína *parceria* entre Estado e sociedade civil ou, como no caso de Porto Alegre, até mesmo por uma *delegação de poder* do primeiro para a segunda.

O “meramente” acima empregado não quer dizer que se trate de algo de somenos importância; se assim fosse, o autor do presente texto não gastaria tanto papel e tinta com ele. Apenas é necessário salientar que o *projeto de autonomia*, na interpretação de Castoriadis, o qual tem sido o pano de fundo político-filosófico e ético das incursões do autor nos campos da análise e do planejamento urbanos há mais de quinze anos, não se contenta com uma parceria ou “co-gestão” Estado-sociedade civil no contexto da sociedade existente. O referido projeto alicerça-se sobre a constatação de que a real alternativa ao capitalismo e à “democracia” representativa não é um “socialismo” de inspiração marxista, devido aos seus elementos autoritários e anti-ecológicos, mas sim a *autonomia individual e coletiva*. A autonomia individual e a autonomia coletiva são, por assim dizer, os dois lados de uma mesma moeda. A *autonomia coletiva* pressupõe a existência de instituições que realmente (e não apenas formalmente) assegurem, o mais possível, uma igualdade de oportunidade para todos os indivíduos participarem de processos decisórios relativos a assuntos de interesse coletivo, bem como uma igualdade de oportunidades no que concerne às condições materiais (da ausência de privação econômica grave à livre e transparente circulação de informações) para que os indivíduos realmente possam participar, com conhecimento de causa e livremente, de tais processos. A autonomia coletiva, em última análise, também diz respeito à ausência de estrangulamentos metafísicos e irracionais sérios, os quais obliteram a percepção das leis, normas e instituições como produtos social-históricos ao entendê-las como algo “natural” (determinado por uma “natureza humana” a-histórica) ou “divino”, ou, ainda, uma questão de “destino”, em sentido fatalista. Já a *autonomia individual* refere-se à capacidade de cada indivíduo de modelar sua vida e abraçar causas e projetos largamente de acordo com os seus desejos e suas inclinações, sobre fundamentos que vão da saúde física e mental até o acesso a meios adequados de provimento da satisfação das necessidades materiais básicas, passando pela ausência de opressão (vide, por exemplo, Castoriadis, 1990; sobre a autonomia individual, uma complementação válida é o estudo de Doyal e Gough, 1994).

O fato de que o “meramente” utilizado dois parágrafos atrás não quer dizer que se trate de algo pouco relevante adquire maior sentido à luz da convicção do autor deste texto de que, para dar vida ao projeto de autonomia e torná-lo útil do ponto de vista das necessidades bem concretas

da gestão e do planejamento das cidades, aqui e agora, é preciso entender que perseguir uma meta de longo ou longuíssimo prazo, vista como um princípio estratégico organizador (aquilo que o autor tem chamado, inspirado no pensamento castoriadiano, de uma *sociedade basicamente autônoma* [SOUZA, 2002]), não é algo incompatível com a busca e a valorização de vitórias táticas, mais modestas, situadas ainda dentro do âmbito da presente sociedade heterônoma (*ganhos de autonomia dentro de um contexto geral heterônimo*). É nesse sentido que o mecanismo de gestão do orçamento participativo pode contribuir não somente para avanços em matéria de desenvolvimento urbano agora (mais justiça social e melhor qualidade de vida), mas, também, para o atingimento de objetivos mais ambiciosos a longo prazo, sobre a base de um processo *político-pedagógico* (SOUZA, 1998, 2000a).

De volta, agora, à questão da consistência. Um dos aspectos aos quais se deve dar atenção, o qual, no entanto, tem sido muito pobre e marginalmente tratado na literatura acadêmica sobre orçamentos participativos², é o da *espacialidade* desse tipo de mecanismo de gestão participativa (essa crítica havia já sido feita em Souza, 2000b). A importância da dimensão espacial mostra-se bastante clara em várias oportunidades e a respeito de vários assuntos. Por exemplo, quando se leva em conta a provável contribuição que a participação popular na preparação da peça orçamentária deve trazer para a redução das disparidades intra-urbanas no que se refere à infra-estrutura técnica e social, desse modo auxiliando na diminuição do nível de segregação residencial na cidade. Um outro exemplo, que é aquele a ser focalizado no presente trabalho, diz respeito ao espaço, especificamente, enquanto *território*³ e, indiretamente, também enquanto *lugar*⁴, e concerne à questão da “legitimidade” das unidades territoriais que servem de referência para a organização do processo de participação popular no município. A natureza da malha territorial adotada pode e deve ser vista como um *indicador de consistência*

² Vide, por exemplo, ABERS (1997a, 1997b, 1998), BAIERLE (2000, 2001), FEDOZZI (1994, 1997), GONZÁLEZ (1997), MENEGAT (1995, 1998), MOURA (1997), NAVARRO (1996, 1997), SANTOS (1998, 1999), SILVA (1997) e UTZIG (s.d.) sobre Porto Alegre; BOSSOIS (1987) sobre a antiga experiência de Vila Velha; AZEVEDO (1994) sobre Betim; SOMARRIBA (1998), COSTA (2000) e PIRES (2002) sobre Belo Horizonte; CARVALHO e MILLER (1998) sobre o Distrito Federal; e CARVALHO e FELGUEIRAS (2000) sobre Santo André, Mauá e Ribeirão Pires.

³ Um *território* é, no sentido aqui adotado, um espaço definido por e a partir de relações de poder (vide, para maiores detalhes, SOUZA [1995]). Tanto pode ser ele um recorte formal, definido exclusivamente pelo Estado ou em conjunto com a sociedade civil, ou um recorte informal, gerado e utilizado no interior da sociedade civil mesma.

⁴ Um *lugar* é, de acordo com o sentido específico fortemente influenciado pela Geografia Humanística, um espaço vivido, fortemente dotado de significado e em relação com o qual se desenvolve uma identidade espacial característica.

do processo participativo, ao lado de indicadores de consistência talvez mais óbvios como o percentual da despesa total (ou, mais especificamente, dos investimentos) sobre o qual a instância participativa tem controle efetivo e o alcance da participação popular (se genuinamente deliberativa – e em que nível –, ou se apenas consultiva). A primeira e mais central questão que se deve colocar, a esse respeito, é a seguinte: *em que medida é a territorialidade do processo, ela própria, participativa?* Isso quer dizer, concretamente, o seguinte: *os cidadãos tomam parte no processo de decisão sobre a definição das unidades territoriais que servirão de referência para a sua participação? Se tomam, como tomam? Se não tomam, quem decide, e com base em que critérios?*

Curiosamente, enquanto os *experts* do mundo acadêmico têm negligenciado a dimensão espacial dos orçamentos participativos, um gestor, coordenador da Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC) da Prefeitura de Porto Alegre entre 1989 e 1996, revelou enorme sensibilidade a esse respeito⁵:

[...] A regionalização é, talvez, uma aula de negociação, uma pedra de toque; algo, entendeu, assim, que estabelece um compromisso. [...] É o primeiro artigo da “Constituição”, das regras do jogo, e que as pessoas começam tomando uma decisão histórica que... histórica pela mudança, pela inversão de prioridades.

E mais:

A regionalização é o ponto de partida para o primeiro acordo. Vamos fazer um jogo cujas regras vocês vão estabelecer? Vamos. Então, tá; então vocês digam qual é o território de cada um, e por quê.

A questão da definição da malha territorial ou, como tem sido popularmente chamada, a questão da “regionalização”, não esgota, como já se deixou claro, a importância da dimensão espacial dos orçamentos participativos. É, contudo, uma das faces mais diretamente *políticas* dessa dimensão.

UM MESMO RÓTULO PARA SITUAÇÕES BEM DIFERENTES

“Orçamento participativo” é, conforme já foi dito, um rótulo que tem sido utilizado para recobrir situações bastante distintas quanto à consistência do

⁵ Entrevista concedida ao autor em 15/07/2002 por Gildo Lima.

processo participativo, da mera consulta à genuína delegação de poder. É possível e necessário classificar os atores sociais envolvidos com o orçamento participativo (seja na qualidade de administradores públicos, seja na qualidade de ativistas, seja, ainda, enquanto estudiosos) de acordo com a sua visão do alcance do mecanismo e o seu grau de criticismo em relação à democracia representativa (assim como ao modo de produção capitalista). O autor deste trabalho propôs uma classificação dos atores que vai dos *oportunistas*, que são aqueles que dizem abraçar a idéia do orçamento participativo mas que, no fundo, não têm um compromisso autêntico e profundo com a participação popular na gestão e no planejamento, só encampando a idéia por razões de cálculo político, até os *subversores*, que vêem o orçamento participativo como uma possível contribuição para o desenvolvimento de formas de sociabilidade e uma escola de cidadania e democracia, desse modo ajudando a pavimentar o terreno para a construção de um novo modelo social, mais justo, passando pelos *aperfeiçoadores*, que são os que vêem no orçamento participativo um expediente válido para suplementar e aprimorar a democracia representativa, sem criticar esta de modo radical (SOUZA, 2000c). Ao lado dessas três abordagens básicas há, ainda, a dos adversários abertos e declarados, que se opõem ao mecanismo por considerar que a participação popular reduz a eficiência gestora e, também, por acreditarem que os representantes legais eleitos, tanto junto ao Executivo (prefeito) quanto ao Legislativo (vereadores), são aqueles que têm a legitimidade e a competência para decidir sobre a matéria orçamentária e outras.

Não apenas o desempenho dos demais indicadores de consistência variará conforme predomine, no Executivo municipal, uma posição “oportunista”, “aperfeiçoadora” ou “subversora”; igualmente o tratamento da dimensão espacial depende, dentre outras coisas, de fatores políticos e ideológicos que estão relacionados com a identificação dos políticos e também dos próprios técnicos com cada uma dessas abordagens básicas (SOUZA, 2000c).

Será que os territórios que servem de referência para a organização popular são “legítimos” e “adequados” do ponto de vista dos próprios cidadãos que participam do processo? Foram esses territórios definidos com base em critérios técnicos pretensamente objetivos, como bacias de drenagem ou agrupamentos de espaços socioeconomicamente homogêneos, ou mesmo incorporando, simplesmente, divisões intramunicipais formais preexistentes, ou foram levadas em conta as *identidades territoriais* e os *sentimentos de lugar*, com base, sobretudo, da valorização dos *espaços vividos* da população (por mais imprecisos que

possam ser os seus limites, às vezes), como os bairros e outros? Foi dada atenção a possíveis experiências anteriores da própria população em matéria de organização sociopolítica, como associações de moradores, as quais tendem a produzir a sua própria malha territorial? No caso de serem as identidades territoriais e a organização sociopolítica da população consideradas, *como* foram elas incorporadas: em gabinete, exclusivamente pelos próprios técnicos, que buscam capturá-las por meio de levantamentos específicos, ou no contexto de um entendimento e de uma negociação com a sociedade civil?

Alguns exemplos de tratamento da dimensão espacial no interior de experiências de orçamento participativos podem ser, a título de ilustração, oferecidos; trata-se de algumas das experiências que o autor teve a oportunidade de conhecer pessoalmente, seja no âmbito de trabalhos de campo vinculados a projetos de pesquisa⁶, seja, com um grau de profundidade muito menor, em outras oportunidades⁷:

- 1) **PORTO ALEGRE.** A capital do estado mais meridional do Brasil possuía 1,360 milhão de habitantes em 2000, de acordo com o Censo Demográfico do IBGE. Porto Alegre é o melhor exemplo brasileiro, e um dos melhores do mundo, de uma situação de forte abertura por parte da administração municipal para com a idéia da participação popular na gestão da cidade. Como já foi dito, trata-se de um caso de genuína delegação de poder, a despeito de certas imperfeições

⁶ O autor tem coordenado, desde março de 2000, um projeto de pesquisas apoiado financeiramente pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico/CNPq, intitulado "A 'geograficidade' do orçamento participativo: 'espacial' versus 'setorial' em processos orçamentários com participação popular", no qual três experiências são investigadas e comparadas: Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. Em 2000, um projeto bem menor e de duração bem mais curta, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro/FAPERJ, foi desenvolvido paralelamente ao projeto anteriormente referido, mas com o mesmo perfil, e tendo como referenciais empíricos os municípios fluminenses de Barra Mansa e Rio das Ostras.

⁷ O autor teve a oportunidade de conhecer de perto várias outras experiências de orçamento participativo, na esteira de sua atuação como consultor; por exemplo, no âmbito dos amplos painéis proporcionados pelos seminários "Experiências de orçamento participativo no Nordeste" (Recife, novembro de 2001) e "Experiências de orçamento participativo no Maranhão" (São Luís, abril de 2002), onde o autor atuou como palestrante e consultor, a convite, respectivamente, das prefeituras de Recife e São Luís. Anteriormente, o autor havia tido a oportunidade, aproveitando sua estada em Vitória da Conquista (BA) em janeiro de 2000, para dar um curso na Universidade do Sudoeste da Bahia, de entrevistar o prefeito e parte do seu secretariado sobre a experiência local de orçamento participativo; em abril de 2001, ao dar um curso e uma consultoria em Ponta Grossa (PR), a convite da Prefeitura, o autor pôde acompanhar e opinar a respeito do nascente orçamento participativo desse município.

(algumas delas discutidas em Souza, 2002, p. 461-4)⁸. O orçamento participativo de Porto Alegre foi implementado em 1989, e a definição das unidades territoriais de referência foi feita, desde o começo, dentro de um estilo efetivamente *bottom-up*; basicamente, a Prefeitura buscou incorporar as referências territoriais construídas pela própria sociedade civil, em meio a um processo de discussão e negociação com a população. Os trechos do depoimento colhido pelo autor deste trabalho junto a Gildo Lima, ex-coordenador da CRC (Coordenação de Relações com a Comunidade), reproduzidos na Introdução, evidenciam este tipo de sensibilidade. Em documento de circulação interna à Prefeitura, de meados dos anos 90 (PORTO ALEGRE, 1994), lê-se que na CRC deve ser permanente o “exercício de aproximar estas divisões [a malha territorial] da realidade da vida das comunidades [...]”. Já em 1989, constatando-se ser inadequada a divisão territorial herdada do plano diretor anterior, que dividia o município em apenas quatro grandes áreas, a Prefeitura, a partir de reuniões com líderes de associações de moradores, deflagrou um longo processo de negociação, durante o qual a divisão territorial que deveria servir de referência para o processo de orçamento participativo foi completamente refeita. Desde cedo parece ter existido a consciência de que a divisão territorial é uma questão de “organização política do movimento popular”, como se ressalta no supracitado documento de 1994, fazendo-se referência ao início da administração de Olívio Dutra. O mesmo documento sublinha alguns critérios fundamentais, que teriam sido postos em primeiro plano; dentre eles, e acima de tudo: a) “identidade entre os moradores e as vilas ou bairros”; b) “a tradição existente de [se] reunir com esta ou aquela comunidade”. Existem, atualmente, dezesseis unidades territoriais em Porto Alegre, chamadas (assim como na maioria dos outros municípios onde há orçamentos

⁸ O autor se baseia, para isso, em análises e reflexões derivadas de sua própria experiência de campo (em abril e junho de 2000 e, novamente, em julho e agosto de 2002), além da literatura disponível. De lá para cá, algumas modificações, nem sempre positivas, foram introduzidas no orçamento participativo porto-alegrense (conquanto não diretamente relacionadas com a malha territorial), e há mesmo quem aponte, apesar disso, uma certa “acomodação”, ou seja, a diminuição da capacidade ou do desejo de inovação, além de certos problemas no tocante à transparência das informações disponibilizadas para os conselheiros (vide, sobre isso, LAGUÉNS [2003], o qual, no âmbito de sua pesquisa de Mestrado, sob a orientação do autor, residiu por cerca de meio ano em Porto Alegre, o que configura uma experiência de campo particularmente extensa e intensa; depoimentos orais por ele prestados ao autor foram, também, relevantes). Em que pese um aparente acúmulo de problemas, percebido pelo próprio autor em 2002, não está inteiramente claro até que ponto o *status* classificatório de *delegação de poder* da experiência de Porto Alegre seria, atualmente, exagerado ou não. Ao autor parece que, pelo menos até o começo da presente década, essa classificação era justificada, embora, em face de uma realidade sempre mutável, isso possa, hoje em dia, ser merecedor de uma revisão. O autor prefere, por enquanto, ser cauteloso.

participativos), um tanto impropriamente, de “regiões”, na maioria dos casos (mas nem sempre) subdivididas em “microrregiões” (a subdivisão em “microrregiões” fica a critério da própria população de cada “região”, e costuma ser um indicador de vitalidade e maturidade da organização popular). A despeito de certas críticas que o autor pôde colher, junto a delegados e conselheiros do orçamento participativo, a propósito dos limites de algumas regiões, o fato de que o processo de estabelecimento de unidades territoriais vir sendo marcado por uma enorme abertura ao debate e à negociação por parte do Poder Público (de fato, o *input* básico têm sido os sentimentos de lugar e as práticas territoriais coletivas da própria sociedade civil) tem acarretado uma forte satisfação e identificação com os territórios de referência (“regiões”) por parte dos cidadãos envolvidos.

- 2) **BELO HORIZONTE.** Em contraste com Porto Alegre, na capital mineira (2,238 milhões de habitantes em 2000), onde o orçamento participativo foi implementado em 1993, a definição das unidades territoriais não passou, ela própria, pela esfera da participação popular. A malha territorial que serve de referência para o processo de orçamento participativo compõe-se de nove “regiões administrativas” ou, mais popularmente, “regionais” (equivalentes às “regiões” de Porto Alegre), cada uma delas subdivididas em “sub-regiões”. As “regiões administrativas” já existiam antes da implantação do orçamento participativo, e foram aí aproveitadas; quanto à divisão em “sub-regiões”, documento de circulação interna à Prefeitura, de maio de 1993, mostra que também essas subdivisões foram pensadas como podendo ser definidas em gabinete, sendo que, entre as nove “diretrizes” estabelecidas para subsidiar a divisão em “sub-regiões”, somente uma toca, vagamente, em “limites das sub-regiões coincidentes com os limites populares de bairro”, mas sem fazer referência a consultas e negociações junto à população. As demais oito “diretrizes” vão de “existência de articulação viária interna” a “limites das sub-regiões coincidentes com vias implantadas ou com acidentes geográficos facilmente identificáveis pela população” (BELO HORIZONTE, 1993). As “sub-regiões”, por sua vez, se dividem em “unidades de planejamento” (UPs), sendo que, por fim, cada UP é composta por vários bairros, favelas e conjuntos habitacionais (em alguns poucos casos, por apenas um desses subespaços). As UPs, em número de 81, são os espaços de referência não para a organização popular em si, mas para o cálculo do Índice de Qualidade de Vida

Urbana (IQVU); na medida em que a metade do montante total de recursos para investimentos disponibilizado pela Prefeitura para a esfera do orçamento participativo é distribuído com base na posição que a UP ocupa no *ranking* do IQVU (quanto pior a posição, mais recursos), as UPs, mesmo não sendo, diretamente, territórios de referência para a mobilização e organização da população, são parte integrante fundamental da malha territorial do orçamento participativo belo-horizontino. Belo Horizonte é amplamente reconhecida como a segunda mais importante experiência de orçamento participativo do Brasil, após a de Porto Alegre, mas ela apresenta diversas inconsistências. Entre elas está, justamente, o fato de que as nove “regiões administrativas” foram definidas de cima para baixo, sem contar o fato de que as “sub-regiões” e as UPs são unidades espaciais definidas também em gabinete.

- 3) **RECIFE.** A capital de Pernambuco (1,423 milhão de habitantes em 2000) possui um orçamento participativo desde os anos 80 (uma vez que se considere o programa “Prefeitura nos bairros” como o seu precursor), mas não foi senão a partir de 2001 que o mecanismo ganhou real importância. Até então, o volume de recursos a ele destinado era, verdadeiramente, irrisório (para alguns números a respeito, consulte-se Souza, 2002, p. 494-5). Similarmente ao caso de Belo Horizonte, também em Recife a definição das unidades territoriais, as “regiões político-administrativas” (RPAs), se deu em gabinete. As seis RPAs que servem de referência para o processo de orçamento participativo foram definidas em 1997, para efeito de formulação e avaliação das políticas públicas e do planejamento municipais; contudo, já em 1986 haviam sido as primeiras RPAs instituídas, para efeito de levantamento censitário. Inicialmente em número de doze, as RPAs foram, em 1987, fundidas, chegando-se ao número de seis. Entretanto, uma vez que apenas seis RPAs seria um número muito reduzido, foi, cada uma delas, subdividida em três “microrregiões”, cada “microrregião” funcionando, no caso de Recife, como uma “região” em, sentido (quase) pleno. Portanto, pode-se dizer que há, na prática, em Recife, 18 “regiões”. O que importa, aqui, é que as RPAs foram, como já se disse, um produto de gabinete, herdada de um período anterior à implementação mais consistente do orçamento participativo, e não uma divisão territorial que tenha emergido de uma ampla negociação entre o Estado e a sociedade civil. Não se deve, é certo, esquecer que as RPAs foram definidas com base em um critério

interessante: a quantidade de associações de moradores. Tentou-se, com isso, evitar que algumas unidades espaciais possuíssem grande densidade de entidades associativas, enquanto outras se apresentariam rarefeitas sob esse aspecto. Sem embargo, por mais interessante e inusual que seja tal critério, o fato é que se tratou de um processo, no fundo, *top-down*, e não *bottom-up*. Inicialmente, as RPAs de Recife receberam nomes, tendo sido denominadas pelos topônimos de bairros principais, conforme lembra o geógrafo Jan Bitoun (2000, p. 49); essa prática foi, entretanto, logo abandonada, para evitar conflitos alimentados por ciúmes e rivalidades entre bairros. Em decorrência disso, as RPAs recifenses, diferentemente das “regiões” porto-alegrenses, não possuem nomes, sendo identificadas apenas por números, o que não deixa de ser sintomático de sua natureza enquanto produtos de gabinete. O mesmo se dá, aliás, com as “microrregiões”. As peculiaridades de Recife, que mostram que o estilo de definição das unidades territoriais não foi, pelo menos tipicamente, tecnocrático, uma vez que o critério fundamental foi de natureza sociopolítica (o número de associações de moradores e o grau de mobilização por área), não escondem, de qualquer modo, que, como já foi dito, não se tratou, propriamente, de uma malha territorial verdadeiramente pactuada com a população.

- 4) **BARRA MANSA.** Barra Mansa é uma cidade de porte médio situada no Vale do Paraíba, no Estado do Rio de Janeiro (um pouco menos de 171 mil habitantes em 2000, segundo os dados oficiais do IBGE). De maneira semelhante aos casos de Belo Horizonte e Recife, também em Barra Mansa as unidades territoriais foram produzidas em gabinete. Diferentemente de Belo Horizonte e Recife, porém, na cidade fluminense, a precariedade técnica mostrou-se muito evidente, conforme o autor pôde verificar pessoalmente, em visita à Prefeitura em 2000 (ocasião em que a própria prefeita chegou a ser entrevistada), e conforme pôde uma de suas assistentes de então, Carolina M. D. de Pinho, constatar com maior riqueza de detalhes, no contexto da pesquisa para a sua monografia de graduação: da inexistência de mapas adequados à ausência de critérios sólidos, o processo de definição das unidades territoriais foi, mesmo de um ponto de vista estreitamente técnico, frágil e errático. Houve, entre 1997 e 2000, um esforço, por parte da Prefeitura, para aprimorar a malha territorial, revendo-se duas vezes a divisão original do município em seis “regiões”, mas os melhoramentos não foram suficientes para superar

os problemas mais fundamentais, e o estilo *top-down* permaneceu (PINHO, 2001). O autor não dispõe de informações precisas sobre o que sucedeu com o orçamento participativo de Barra Mansa após a derrota eleitoral do partido que o implementou, nas eleições de 2000.

- 5) **RIO DAS OSTRAS.** O município de Rio das Ostras é relativamente recente, tendo sido criado no começo dos anos 90. Situa-se no litoral norte do Estado do Rio de Janeiro e possuía 36 mil habitantes em 2000. Durante uma série de visitas ao município, durante o ano 2000 (inicialmente no contexto de trabalhos de campo e, posteriormente, quando o autor e sua equipe ofereceram um curso de capacitação sobre gestão urbana participativa para técnicos da Prefeitura e líderes da sociedade civil), foi possível observar a extrema precariedade técnica do planejamento (se assim se pode dizer...) do processo de orçamento participativo. Não só faltavam dados e elementos importantes para referenciar o processo (uma divisão da sede municipal em bairros, dados sobre o espaço do município, critérios claros e fundamentados para nortear o processo participativo – inclusive o percentual dos investimentos que deveria ser alocado para a esfera da participação popular), como, de um modo geral, os técnicos ouvidos pelo autor e sua equipe demonstraram ter pouca consciência sobre o que seria necessário para conduzir o processo consistentemente. Além dos técnicos, também junto à secretária de planejamento foram colhidos depoimentos. No geral, ficou a impressão de um processo errático, mal fundamentado e pouco consistente, tanto por deficiências técnicas quanto por razões de ordem política e político-cultural (falta de empenho e interesse em tornar o processo realmente consistente). O município foi dividido em unidades espaciais chamadas de “setores”, de uma forma bastante tosca e mal fundamentada.

- 6) **VITÓRIA DA CONQUISTA.** Esta cidade do sudoeste da Bahia foi visitada pelo autor do presente texto em janeiro de 2000. Embora o propósito central da visita não tenha sido um trabalho de campo, mas sim um curso sobre planejamento e gestão urbanas a ser ministrado na universidade local, colegas da universidade, gentilmente, providenciaram uma entrevista do autor com o prefeito e com alguns de seus secretários, a qual girou, justamente, em torno do orçamento participativo do município. A malha territorial de referência consistia, na época, de somente três idades espaciais: a área urbana principal, isto

é, a cidade, foi dividida em apenas duas unidades, separadas pela rodovia BR-116, enquanto o restante do município (área rural e vilas) foi englobado em uma terceira unidade. Conquanto não tenha sido possível, na época, aprofundar o exame dos critérios que nortearam essa opção (ao que tudo indica, dadas as respostas durante a referida entrevista, muito frouxos), e tampouco investigar suas possíveis conseqüências sobre a dinâmica da participação popular, ficou evidente, para o autor, que se tratava de uma malha territorial bastante grosseira para um município que possuía, em 2000, 262 mil habitantes e uma diferenciação interna do núcleo urbano principal que ia além do critério simplista adotado. Mesmo Barra Mansa apresentava um quadro menos inconsistente.

- 7) **PONTA GROSSA.** Ponta Grossa é uma próspera cidade média do interior do Paraná, fronteira à Região Metropolitana de Curitiba; possuía 274 mil habitantes em 2000. No momento em que lá esteve, em abril de 2001, oferecendo um curso de capacitação sobre gestão urbana participativa para técnicos da Prefeitura e líderes da sociedade civil, o autor teve a oportunidade de observar a movimentação inicial de alguns técnicos para a implementação do orçamento participativo – sendo, inclusive, convidado a opinar sobre as idéias iniciais que lhe foram apresentadas pelos referidos técnicos. Estes se estavam inclinando por tomarem as bacias de drenagem, e não os bairros, como as unidades espaciais de referência principais para a definição de territórios para a organização e participação da população. O argumento do autor, inclusive já publicado (SOUZA, 2002, p. 307) é o de que as bacias de drenagem constituem uma importante unidade espacial de referência para várias coisas em planejamento e gestão urbanos, notadamente em matéria de gestão ambiental e de recursos hídricos e, também, como informação para balizar a avaliação de processos de ocupação e expansão urbana; entretanto, não podem ser encaradas como panacéia, e podem ser pouco ou nada relevantes em várias circunstâncias – por exemplo, quando a tarefa é organizar a participação popular. Nesse último caso, o que importa é, diretamente, o espaço social e, em particular, a sua dimensão intersubjetiva e o processo de produção de *territórios* e *lugares* (nos sentidos explicitados, respectivamente, nas notas 3 e 4), e não a compartimentação do espaço físico. Não pareceu ao autor ser a opção para a qual os técnicos da Prefeitura tendiam a melhor e, talvez devido a essa discordância, não foi ele consultado de novo posteriormente.

ALGUNS PROBLEMAS DERIVADOS DE INCONSISTÊNCIA NA DEFINIÇÃO DA MALHA TERRITORIAL

Coloque-se, agora, a seguinte questão: quais podem ser os efeitos negativos de uma malha territorial defeituosa, do ponto de vista técnico, e, sobretudo, pouco consistente, sob o ângulo da coerência a respeito da abertura para com a participação popular? Afinal, em termos eminentemente práticos, essa é a justificativa para que alguém se ocupe do assunto da organização territorial dos processos de orçamento participativo. Que diferença prática pode fazer, no que se refere à dinâmica participativa, se o estilo de definição da malha territorial foi *top-down* ou *bottom-up*, se a divisão territorial foi produzida em gabinete ou pactuada com a população, se os critérios foram esses ou aqueles? Podem-se apresentar alguns exemplos de possíveis problemas, os quais serão ilustrados com situações concretas colhidas em campo pelo autor e/ou por colaboradores e orientandos seus.

- 1) Um problema grave se dá quando um bairro, no sentido pleno do termo (ou seja, mais que um espaço definido arbitrariamente, um *lugar*, com “personalidade” própria), é dividido, com cada parte sendo incorporada a uma unidade territorial diferente. Foi isso que ocorreu, por exemplo, com o bairro da Bocaininha, em Barra Mansa, tendo isso gerado confusão entre os moradores, pois, segundo o depoimento de uma conselheira do orçamento participativo, eles não sabiam mais como se articular, sendo que acabaram se arranjando de uma forma que, sob o ângulo da dinâmica participativa, não é nem um pouco favorável: cada parte do bairro teve que se articular com outros bairros pertencentes à respectiva “região” (PINHO, 2001, p. 31). Com isso, perdeu-se a oportunidade de uma coerência sociopolítica como desdobramento de um sentimento de lugar, de uma identidade territorial.
- 2) Se as unidades territoriais são excessivamente grandes, o acesso de boa parte dos moradores aos locais das grandes reuniões (assembléias) pode ser difícil, por implicar custos em termos de tempo e dinheiro (gastos com transporte), o que, para pessoas pobres, pode ajudar a fazer a diferença entre participar ou não – além de, às vezes, acarretar, por isso mesmo, conflitos. Em Recife, a coordenadora da RPA 3, entrevistada pelo autor em julho de 2001, queixou-se da dimensão excessiva da “microrregião” 3.3., e chegou a sugerir que a mesma fosse subdividida, uma vez que o tamanho atual estaria dificultando o deslocamento das pessoas para participar das reuniões. Segundo ela, esse problema já teria até mesmo resultado em conflitos e tensões.

- 3) De um modo geral, não apenas a divisão ou o seccionamento arbitrário de um bairro (ou qualquer lugar, em sentido forte), mas também a inclusão forçada de um lugar em um contexto mais amplo do qual, nessa escala, os moradores do lugar em questão não se julgam fazendo parte, pode causar, igualmente, problemas. Um exemplo é proporcionado, mais uma vez, por Recife, e também foi colhido pelo autor em campo, em julho de 2001. A coordenadora da RPA 2 fez notar, por exemplo, o seguinte:

Eu ainda não entendi muito bem a divisão dela [da cidade], quais foram os critérios para dividir. Porque tem algumas coisas que a gente não entende. A gente tem uma dificuldade muito grande com os limites das RPAs; tem áreas que ficam bem... que ficam mais ligadas à RPA 2, e no entanto elas estão na RPA 3. Tem outras partes que a população também tem uma coisa de achar que... de pertencer, mesmo... [Pergunta do autor: “– E isso não foi respeitado?”] Eu não consegui entender ainda se foi. Em alguns casos eu estou vendo que não foi. [Pergunta do autor: “– Você disse que tem mais ligação com as áreas que estão fora dela; tem mais ligação em que sentido?”] De... de... a própria população. Pessoas que... assim, grupos... Não sei se é toda a população daquela área, mas os grupos mais atuantes. Tem grupos, por exemplo, que acham que deveriam estar na RPA 2, porque se sentem mais ligados àquele lado... Lá, no final de Dois Unidos [bairro da “microrregião” 2.3.], a gente tem algumas coisas assim. Lá tem uma localidade chamada Passarinho, que tem uns grupos lá que acham que deveriam estar na 2. E, realmente, eles estão muito próximos de Dois Unidos, que é RPA 2. E, no entanto, eles estão na RPA 3. E essa área da RPA 3 que eles pertencem é uma área muito grande; então eles se sentem sempre excluídos, lá no finalzinho da 3, e também não estão na 2.

(Outra coordenadora de RPA entrevistada pelo autor, a já mencionada coordenadora da RPA 3, fez notar que Passarinho representa uma ocupação não muito antiga, com uma população que foi retirada da área da “microrregião” 3.2. e que foi, posteriormente, posta na “microrregião” 3.3., bem na divisa com o município de Olinda. Segundo essa coordenadora, na época da remoção, a “grande maioria” da população sentia-se ligada à RPA 3, mas a entrevistada não soube informar como os moradores vêem, hoje, a situação – o que é interessante, uma vez que se trata de uma população afeta à RPA por

ela coordenada. Não se pode, obviamente, descartar a existência de um viés de interesse pessoal, aliás muito compreensível, em não querer admitir claramente que a referida localidade possa estar mais ligada a uma outra RPA que não àquela por cuja coordenação ela responde.)

- 4) Unidades territoriais muito heterogêneas, por fim, podem ser, também, de difícil manejo sociopolítico, por apresentarem fortes assimetrias internas de renda ou outras diferenças que, certamente, poderão dificultar a percepção da unidade territorial como um *lugar* compartilhado/compartilhável (desdobramento de uma identidade territorial mais restrita, na escala do bairro, para a escala do setor geográfico) e como um referencial territorial coerente e aceitável. Esse tipo de heterogeneidade excessiva foi constatado, por exemplo, em Barra Mansa (vide detalhes em Pinho, 2001, p. 28).

CONCLUSÃO

O espaço social não é “inocente”, no sentido de ser um dado sem maior relevância ou algo completamente neutro no que concerne à dinâmica dos processos sociais. A malha territorial que serve de referência para o processo de participação popular influencia, de diferentes maneiras, a dinâmica participativa.

A pouquíssima atenção que tem sido dispensada, especificamente, à dimensão espacial do processo de participação popular na elaboração do orçamento por parte dos técnicos das prefeituras envolvidas e mesmo por parte de intelectuais e pesquisadores baseados em universidades representa uma lacuna tremenda, que precisa ser preenchida com urgência. Os estudos empíricos conduzidos pelo autor e/ou seus colaboradores e orientandos vêm mostrando que, se a dimensão espacial for negligenciada ou tratada de maneira inadequada, vários inconvenientes podem surgir. É curioso e lamentável que, enquanto muita discussão tem sido devotada aos critérios de distribuição dos recursos e aos chamados “critérios técnicos” para a realização de obras no âmbito de processos de orçamento participativo, os critérios para a divisão do município em unidades territoriais e suas eventuais alterações ao longo do tempo têm despertado muito pouco interesse, como se se tratasse de algo de somenos importância.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca. Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre-RS. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7., 1997, Recife. *Anais...* Recife: Anpur, 1997a. p. 1735-59. v. 3.

_____. *Inventing local democracy: neighbourhood organizing and participatory policy-making in Porto Alegre, Brazil*. 1997b. 333 f. Thesis (PhD in Urban Planning) – Department of Urban Planning, University of California.

_____. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 47-78, jan./jul. 1998.

AZEVEDO, Sérgio de. Orçamento participativo e gestão popular: reflexões preliminares sobre a experiência de Betim. *Proposta*, Rio de Janeiro, n. 62, p. 44-48, set. 1994.

BAIERLE, Sérgio. Democracia radical e cidadania: a “economia moral” dos sujeitos. In: SILVA, Luiz Heron da (org.). *Século XXI: qual conhecimento? qual currículo?* 2.ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 281-302.

_____. Experiência do orçamento participativo: um oásis no deserto neoliberal? *De Olho no Orçamento*, Porto Alegre, n. 6, abril 1998. Disponível em: <<http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto3.htm>>. Acesso em: 5 de março de 2000.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Proposta de subdivisão das regiões administrativas do município de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: [s.n.], 1993. Mimeografado.

BITOUN, Jan. Territórios do diálogo: palavras da cidade e desafios da gestão participativa no Recife (Brasil). *Revista de Geografia*, Recife, v. 16, n. 2, p. 41-54, 2000.

BOSSOIS, Irene L. A formulação democrática do orçamento municipal – a experiência de Vila Velha, ES, no período de 1983/1986. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 34, p. 6-11, jul./set. 1987.

CARVALHO, Alice Kalyvas; MILLER, Laurie Jeanette. Orçamento participativo: a experiência do Distrito Federal. *Proposta*, Rio de Janeiro, n. 78, p. 56-61, 1998.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; FELGUEIRAS, Débora. Orçamento Participativo no ABC (Mauá/Ribeirão Pires/Santo André). *Pólis*, São Paulo, n. 34, 80 p., 2000.

CASTORIADIS, Cornelius. Pouvoir, politique, autonomie. In: _____. *Le monde morcelé* – Les carrefours du labyrinthe III. Paris: Seuil, 1990.

CASTORIADIS, Cornelius. *Quelle démocratie?* In: _____. *Figures du pensable – Les carrefours du labyrinthe VI*. Paris: Seuil: 1999.

CASTORIADIS, Cornelius et al. *A criação histórica*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1992.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. *Gestão urbana e controle social: a trajetória recente e alguns desdobramentos do orçamento participativo em Belo Horizonte*. Disponível em: <http://www.oabmg.org.br/cbdu/Grupo4/D9_HCOSTA.DOC>. Acesso em: 05 de março de 2000.

DOYAL, Len; GOUGH, Ian. *Teoría de las necesidades humanas*. Barcelona e Madri: ICARIA e FUHEM, 1994 [1991].

FEDOZZI, Luciano. Poder local e governabilidade: o caso de Porto Alegre. *Proposta*, Rio de Janeiro, n. 62, p. 23-29, set. 1994.

_____. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

GONZÁLEZ, Rodrigo S. Política municipal, participação popular e legitimação: uma análise do papel político do orçamento participativo em Porto Alegre. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7., 1997, Recife. *Anais...* Recife: Anpur, 1997. p.1709-20. v. 3.

HARVEY, David. *Spaces of Hope*. Berkeley: University of California Press, 2000.

LAGÜENS, João Vicente Marques. *Territorialização e produção de agentes políticos no orçamento participativo de Porto Alegre*. 2003. Dissertação (Mestrado em Geografia – em fase de finalização) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

MENEGAT, Elizete. *“Coragem de mudar”*: fios condutores da participação popular na gestão urbana em Porto Alegre. 1995. 162 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

_____. Movimentos sociais e inovações na democratização da gestão urbana em Porto Alegre. *Proposta*, Rio de Janeiro, n.º 78, p. 48-54, 1998.

PINHO, Carolina Moutinho Duque de. *Orçamento participativo de Barra Mansa – RJ: a importância da dimensão espacial*. 2001. 87 f. Monografia (Graduação em Geografia) – Departamento de Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. *Orçamento participativo e planejamento municipal: uma análise neoinstitucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2002. (*Monografias Premiadas*, n.1).

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. Coordenação de Relações com a Comunidade. *Regionalização*. Porto Alegre: [s.n.], 1994. Mimeografado.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. *Politics & Society*, Londres, v. 26, n. 4, p. 461-510, 1998.

_____. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (orgs.). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 83-129.

SOMARRIBA, Maria das Mercês. Orçamento participativo: descentralização e democratização do poder local. In: FERNANDES, Edésio (org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 525-560.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná E. *et al.* (orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 77-116.

_____. *Desenvolvimento urbano: a problemática renovação de um "conceito" – problema*. *Território*, Rio de Janeiro, n. 5, p. 5-29, 1998.

_____. Urban development on the basis of autonomy: a politico-philosophical and ethical framework for urban planning and management. *Ethics, Place and Environment*, Londres, v. 3, n. 2, p. 187-201, 2000a.

_____. Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. *Terra Livre*, São Paulo, n. 15, p. 39-58, 2000b.

_____. Para o que serve o orçamento participativo? Disparidade de expectativas e disputa ideológica em torno de uma proposta em ascensão. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Rio de Janeiro, v. XIV, n. 2, p. 123-142, 2000c.

_____. The Brazilian way of conquering the "right to the city". *DISP*, Zurique, n. 147, p. 25-31, 2001.

_____. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

UTZIG, José Eduardo. *Orçamento participativo de Porto Alegre: uma discussão à luz do princípio da legitimidade democrática e do critério de performance governamental*. Porto Alegre: [s.n.], [199?]. Mimeografado. (Publicado posteriormente em: GUIMARÃES, Nadya Araújo; MARTIN, Scott (orgs.). *Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais*. São Paulo: SENAC, 2001.)

Recebido em 22/05/2003

Aceito em 15/07/2003