GEOGRAFIA EM QUESTÃO ISSN 2178-0234
V.16 ♦ N. 01 ♦ 2023 pág. 9-26

INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO URBANO E GESTÃO URBANA PARTICIPATIVA: PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM CIDADE MÉDIA

URBAN PLANNING INSTRUMENT AND PARTICIPATORY URBAN MANAGEMENT: PROPOSAL FOR IMPLEMENTATION OF PARTICIPATORY BUDGET IN MEDIUM CITY

Laércio Yudi Watanabe SILVA[1]

Resumo: Estimular o envolvimento da sociedade nas ações de planejamento urbano e gestão urbana é um dos grandes desafios contemporâneos ao se pensar a produção do espaço urbano. As constantes revisões dos planos diretores possibilitam a participação coletiva. No entanto, o envolvimento popular pouco acontece na prática, resultando na conformação de planos diretores negligentes em relação às demandas coletivas. O Orçamento Participativo é uma alternativa para estimular o envolvimento popular nos processos de planejamento urbano e gestão urbana. Este trabalho objetiva propor o planejamento, implantação e execução do Orçamento Participativo na cidade de Presidente Prudente/SP. Para isso, foram realizadas adaptações referentes ao *modus operandi* dos três casos utilizados como referência, Porto Alegre-RS e Olinda-PE. A divisão de Presidente Prudente em setores administrativos baseou-se na variável social renda como critério principal, uma vez que as condições socioeconômicas são aquelas que mais aproximam os citadinos com demandas semelhantes, aglutinando-os em seus respectivos setores. Em nossa proposta, a divisão da cidade em SPA's deu origem a conformação de 12 setores com características semelhantes entre si. O planejamento e execução da proposta foram detalhados, com destaque para a realização de audiências itinerantes para a definição das demandas prioritárias de cada setor.

Palavras-chave: Produção do Espaço Urbano; Planejamento Urbano Participativo; Orçamento Participativo; Cidades Médias; Presidente Prudente-SP.

Abstract: Stimulating the involvement of society in urban planning and urban management actions is one of the great contemporary challenges when thinking about the production of urban space. The constant revisions of the master plans enable collective participation. However, popular involvement happens little in practice, resulting in the formation of negligent master plans in relation to collective demands. The Participatory Budget is an alternative to stimulate popular involvement in urban planning and urban management processes. This work aims to propose the planning, implementation and execution of the Participatory Budget in the city of Presidente Prudente/SP. For this, adaptations were made regarding the modus operandi of the three cases used as reference, Porto Alegre-RS and Olinda-PE. Presidente Prudente's division into administrative sectors was based on the social variable income as the main criterion, since socioeconomic conditions are the ones that bring the city with similar demands closer together, agglutinating them in their respective sectors. In our proposal, the division of the city into SPA's gave rise to the conformation of 12 sectors with similar characteristics to each other. The planning and execution of the proposal were detailed, with emphasis on the holding of itinerant hearings to define the priority demands of each sector.

Keywords: Urban Space Production; Participatory Urban Planning; Participatory Budget; Middle Cities; Presidente Prudente-SP.

[1] Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia (FCT/UNESP), *campus* de Presidente Prudente. Membro do Grupo de Pesquisa Produção do Espaço e Redefinições Regionais (GAsPERR). E-mail: laercio.yudi@unesp.br ou lyw.silva1@gmail.com

Introdução

A construção deste artigo surge como parte dos resultados de pesquisa obtidos em nível de iniciação científica. A referida pesquisa teve financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), e intitula-se: Políticas Públicas urbanas: as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o Processo de Fragmentação Socioespacial[2]. A pesquisa investigou a cidade de Presidente Prudente/SP, e divide-se em duas grandes partes, analítica e propositiva. A primeira examinou as desigualdades sociais e diferenciações socioespaciais em bairros e áreas com a presença de políticas habitacionais, seja em áreas voltadas para a construção de unidades habitacionais, seja em áreas destinadas para regularização fundiária. Constatou-se, a partir das análises, que a desigualdade social e a diferenciação socioespacial estão se acirrando devido a existência e coocorrência de diversos processos na cidade de Presidente Prudente, com destaque para os setores norte e leste da cidade, áreas concentradoras de sujeitos em situação de exclusão social. Como forma de mitigação das disparidades identificadas, a etapa propositiva ofereceu, no âmbito do planejamento urbano, um rol de diretrizes interventoras com o objetivo de arrefecer as desigualdades sociais, a diferenciação socioespacial e o sentimento de exclusão social existente em residentes de diversas áreas da cidade. Dentre as medidas interventoras, destacam-se as propostas de elaboração do Plano Base, delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e implantação do Orçamento Participativo, esse último o foco central desse artigo.

No Brasil, a década de 1980 foi marcada pelo processo de redemocratização do país, culminando com a volta das eleições diretas em 1985, iniciando um gradual e paulatino processo de abertura, em resposta ao regime militar. Sob esse contexto, surge uma nova constituição promulgada no dia 05 de outubro de 1988, que, no âmbito do planejamento urbano, descentralizou ações do governo federal, dando maior poder de atuação para as instâncias municipais (FEDOZZI, 2001). Esse grande movimento de descentralização culminou com o surgimento dos planos diretores, tidos como propulsores de gestão coletiva (RODRIGUES, 2004). As ações de planejamento urbano em suas múltiplas escalas, mas, sobretudo, na escala local, são duramente criticadas por não contemplarem as demandas e questões sociais, nesse sentido:

[2] Processo n°: 2019/19765-3.

> O Planejamento Urbano no Brasil foi pautado em instrumentos urbanísticos, tendo nos Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo seus representantes mais pragmáticos, que se tornaram "opções" mais que perfeitas para solucionar as mazelas sociais. Contudo, muitos desses planos só tiveram a pretensão de guiar a orientação ao ambiente construído não enfrentando as questões sociais. (JÚNIOR, 2004, p. 18).

Dessa maneira, ainda que os planos diretores fossem pensados para o estreitamento da relação entre planejamento urbano local e as classes populares, nota-se que essa relação e a participação popular pouco ocorrem na prática. Exemplo disso são as reuniões abertas que ocorrem para revisionar periodicamente os planos diretores, nas quais a população geral pouco se faz presente. Com isso, outros instrumentos, mecanismos e experiências se destacam na tentativa de estimular o envolvimento popular no âmbito do planejamento urbano, como o orçamento participativo.

Além disso, diretrizes planejamento urbano, muitas vezes, são aplicadas de maneiras inadequadas a realidade local (MARICATO, 2013), o que reforça a importância do envolvimento das instâncias locais, sobretudo no que diz respeito a participação popular, para a formulação de estratégias e diretrizes voltadas às demandas de cada especificidade local. Ainda assim, considerando a escala intraurbana, as cidades não são homogêneas, e o planejamento urbano e a gestão urbana devem identificar e atender as demandas dessa unidade heterogênea que é a cidade em seus respectivos planos diretores, por exemplo.

Concomitantemente ao movimento de elaboração e de implantação de planos diretores em várias cidades do Brasil, outro mecanismo de gestão urbana progressista se destacava na virada da década de 1980 para 1990, os orçamentos participativos (SOUZA, 2004a). De acordo com Avritzer (2003), a primeira experiência brasileira em relação ao orçamento participativo ocorreu em Porto Alegre, em 1989, sob o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), e pretendia envolver a participação popular no processo de planejamento e gestão dos recursos públicos. Investigações sobre a experiência na capital gaúcha revelam a presença de quatro características fundamentais: democracia, equidade, solidariedade e eficiência (MARQUETTI, 2003). A democratização de políticas públicas locais foi fomentada após a implantação do orçamento participativo em Porto Alegre (AVRITZER, 2003). Essa experiência inspirou diversas outras propostas de mecanismos de planejamento e gestão coletivas no Brasil.

Souza (2000) afirma que o orçamento é encarado majoritariamente como algo puramente técnico, quando, na realidade, ele possui um conteúdo político bastante presente; o

orçamento participativo, ainda segundo o mesmo autor, busca repolitizar esse instrumento de planejamento urbano e gestão urbana, para, com isso, envolver a participação popular.

Sendo assim, o objetivo central deste trabalho é planejar e apresentar uma proposta para implantação do orçamento participativo na cidade de Presidente Prudente-SP, Brasil, inspirando-se para isso nas experiências de Porto Alegre-RS e Olinda-PE. Para isso, a cidade foi dividida em 12 SPA's, tendo como principal critério de divisão a variável social renda. A contribuição deste trabalho vai ao encontro da possibilidade de aplicação do orçamento participativo para realidades não-metropolitanas, sobretudo em cidades médias, uma vez que as principais experiências estão ligadas aos espaços metropolitanos, como Porto Alegre-RS e Olinda-PE.

Procedimentos metodológicos

Apesar das inspirações com as experiências de orçamento participativo em Porto Alegre e Olinda, pontuamos que a setorização da proposta em Setores Político-Administrativos (Figura 2) contou com metodologia desenvolvida pelo próprio autor, centrada, sobretudo, na variável social renda. A escolha dessa variável decorre da importância dessa condição para produção do espaço urbano, e pensando o processo de diferenciação socioespacial nos contextos latino-americano e brasileiro, conforme apontam Sposito e Góes (2013). Para as autoras, "Numa primeira aproximação, podemos encontrar como traço comum a toda a América Latina a predominância de *condicionantes socioeconômicas* nas diferentes formas de diferenciação socioespacial, entre as quais se insere a opção pela autossegregação." (SPOSITO; GÓES, 2013, p. 283, meu grifo).

Os dados e informações sobre chefes de família com rendimento de até dois salários mínimos foram extraídos do trabalho intitulado Atlas da Inclusão/Exclusão Social em 2000-2010. Este trabalho contém diversas produções cartográficas analíticas e uma sintética, o Mapa da Exclusão/Inclusão Social, para diversas cidades do interior paulista. Dentre essas produções cartográficas, encontra-se o mapa de Chefes de Família com Rendimento Até 2 Salários Mínimos, para a cidade Presidente Prudente, em 2010, fonte na qual os dados sobre a variável social renda (ver Figura 2) foram extraídos para serem utilizados como critério principal para a setorização da cidade. A publicação em questão foi elaborada pelo Centro de Estudos e de Mapeamento da Exclusão Social para Políticas Públicas (CEMESPP).

Além do quesito renda, também foi considerado, na setorização da cidade (ver Figura 2), a proximidade e continuidade territorial entre áreas pertencentes a suas respectivas SPA's, na tentativa de aproximar as demandas comuns em cada respectivo setor.

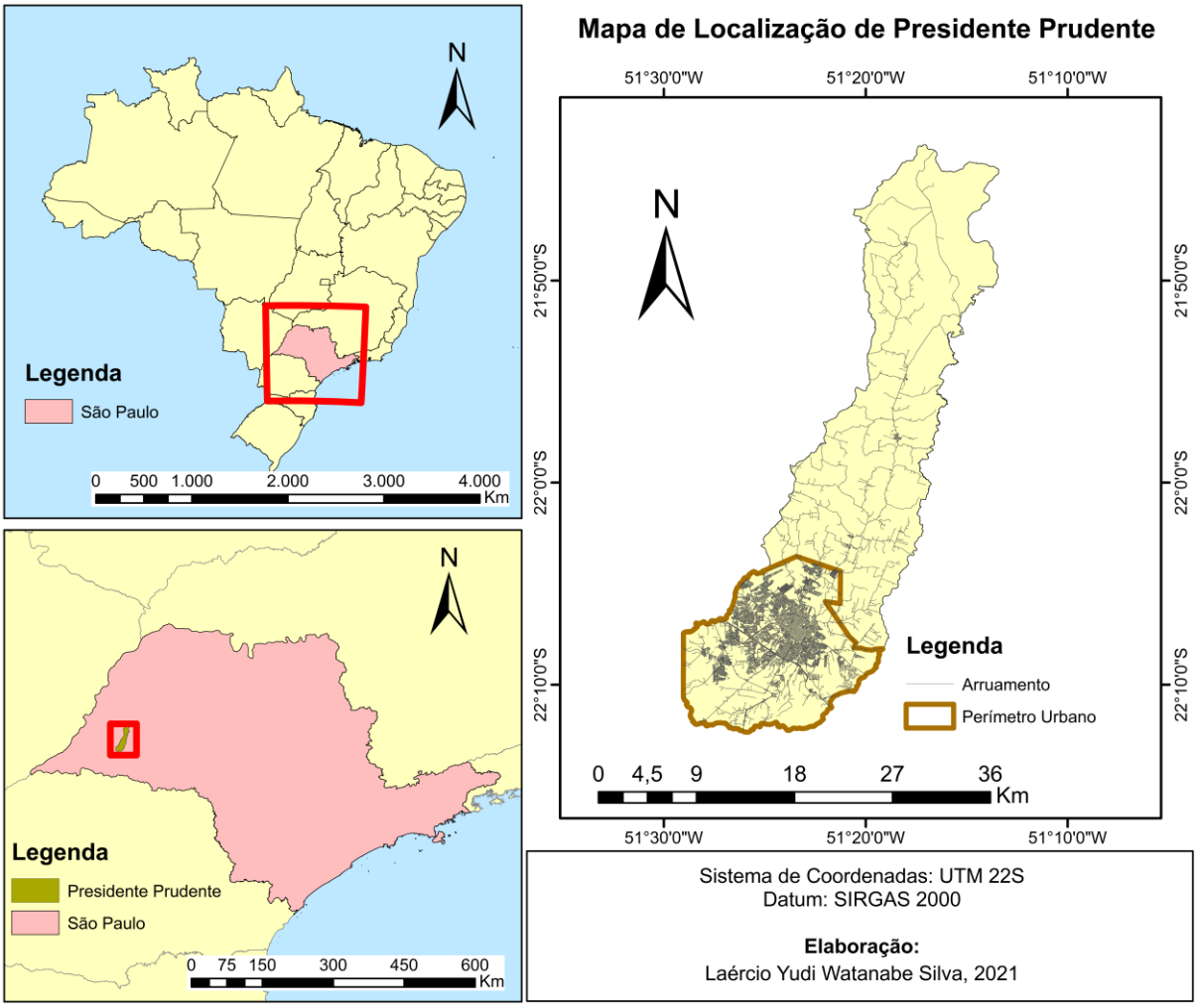
Ainda em relação a Figura 2, é necessário destacar um último ponto. As áreas urbanizadas e ocupadas após 2010 não foram classificadas e destacadas dentro das categorias da variável social renda, pois o dado sobre renda é referente ao ano de 2010, não havendo, portanto, equivalência temporal entre os dados referentes a variável renda e as áreas ocupadas após 2010.

O restante da metodologia desenvolvida para o planejamento e execução da proposta de orçamento participativo em Presidente Prudente conta com adaptações do funcionamento desse instrumento, utilizando, para isso, como referência os casos de Porto Alegre e Olinda. Essa adaptação é necessária, pois Presidente Prudente possui diferentes papéis e funções na rede urbana, sendo um nó de intermediação e um espaço em transição. A simples transposição das experiências de Porto Alegre e Olinda para Presidente Prudente seria errônea, pois deve-se considerar as distintas realidades urbanas. Sendo assim, recorreu-se a um hibridismo entre a adoção de estratégias presentes nos dois estudos de caso e novas estratégias para compor a proposta para a cidade de Presidente Prudente.

Resultados e discussões

Presidente Prudente é um município localizado no oeste do estado de São Paulo (Figura 1), distando aproximadamente 550 km da capital paulista, e possui uma população de cerca de 230.371 habitantes, segundo a estimativa realizada pelo IBGE (2020).

Figura 1 - Localização de Presidente Prudente.



Elaboração: autor (2021).

Considera-se, neste trabalho, a condição de Presidente Prudente enquanto uma cidade média, que, no entendimento de Sposito (2007), são espaços em transição. As cidades médias, desse modo, possuem um importante papel de intermediação na rede urbana (SPOSITO, 2004; WHITACKER, 2020). Whitacker (2020), ao discorrer e justificar sobre a condição das cidades médias em seu trabalho (uma delas é justamente Presidente Prudente), diz que: “São consideradas cidades médias, em função de seus papeis regionais e de intermediação entre outras escalas, de sua estrutura espacial complexa e por não estarem inseridas em espaços metropolitanos.” (WHITACKER, 2020, p. 320). No mesmo sentido, “As cidades médias são aquelas que, numa dada divisão territorial do trabalho, são centros regionais importantes em função de serem o elo de ligação entre cidades maiores e menores.” (SPOSITO 2004, p. 126).

De acordo com a REGIC (2018), Presidente Prudente é classificada como uma Capital Regional C[3], que, por sua vez, reforçam os argumentos nos quais as cidades médias são espaços em transição (SPOSITO, 2007) e que possuem papéis e funções de intermediação em nível regional (SPOSITO, 2004; WHITACKER, 2020).

Em vista dos argumentos supramencionados sobre a condição das cidades médias, tem-se que nesses espaços também são engendrados processos que levam ao acirramento das contradições e desigualdades, ainda que com celeridade diferente em relação aos espaços metropolitanos. Nesse sentido, os trabalhos de Sposito e Góes (2013), Dal Pozzo (2015), Ferreira e Whitacker (2015), Miyasaki e Whitacker (2005), Nascimento (2014), Silva e Whitacker (2021) são representativos, pois investigam empiricamente diversos processos que reverberam na produção do espaço urbano de Presidente Prudente, sobretudo constatando dinâmicas, processos e nuances que agravam os quadros de diferenciação socioespacial, que afastam, cada vez mais, as possibilidades dos mais vulneráveis de usufruírem – nas dimensões do habitar, trabalhar, consumir, lazer e mobilidade - de uma cidade pautada nos ideais de equidade.

Em cidades médias, como Presidente Prudente, práticas urbanas participativas de planejamento e gestão são fundamentais para desacelerar e, quiçá, subverter quadros de desigualdade e diferenciação socioespacial, podendo evitar que as disparidades plasmadas nas cidades se assemelhem com aquelas encontradas em nos espaços metropolitanos, os quais, por exemplo, a pobreza urbana e as desigualdades são visíveis nas formas espaciais e na paisagem urbana, e que são profundas em seus conteúdos. Em resumo, as práticas de planejamento urbano e gestão urbana participativas em cidades médias podem evitar quadros graves e profundos de desigualdade e diferenciação socioespacial, tal como é comum em espaços metropolitanos, conforme demonstram Caldeira (2000), ao estudar São Paulo, e Souza (2006), ao analisar Rio de Janeiro e São Paulo.

De acordo com Honda *et al*. (2015), o primeiro plano diretor da cidade de Presidente Prudente foi aprovado no ano de 1996, pela Lei Municipal n. 29/1996. O plano diretor municipal já foi revisto inúmeras vezes. Contudo, a população ainda se encontra bastante distante das ações de planejamento urbano e gestão urbana. A inexistência de instrumentos e mecanismos participativos, como o orçamento participativo, constituem-se como barreiras ao envolvimento popular nas decisões concernentes a produção do espaço urbano.

[3] Para a REGIC (2018, p. 11), as Capitais Regionais: "São os centros urbanos com alta concentração de atividades de gestão, mas com alcance menor em termos de região de influência em comparação com as Metrópoles."

Na cidade de Presidente Prudente, assim como ocorre em diversas cidades brasileiras, a excessiva expansão da malha urbana, quando esta é proporcionalmente superior ao aumento da demanda detectada por meio do incremento populacional, resulta na crescente complexificação da estrutura espacial da cidade (WHITACKER, 2019), acirrando a diferenciação socioespacial entre diferentes áreas e setores da cidade. Dessa maneira, as demandas são variadas, pois a cidade passa a ser uma espécie de quebra-cabeças com peças cada vez menos semelhantes entre si. Portanto, a cidade em sua multiplicidade, complexidade e heterogeneidade contempla diversas demandas distintas, e cada área ou setor possuindo demandas próprias, com diferentes graus de importância, a depender da especificidade de cada área ou setor. Em vista disso, recorreu-se a proposta de setorização da cidade, necessária para a captação de demandas específicas nos setores definidos. Essa proposta de divisão da cidade foi inspirada nas referências utilizadas, notadamente nas experiências de Porto Alegre e Olinda.

Antes da etapa propositiva deste trabalho, reiteramos a importância do envolvimento popular nas ações de planejamento urbano e gestão urbana, pois os interesses coletivos geralmente são pouco atendidos, ficando à mercê dos agentes hegemônicos e privados. Nesse sentido, Souza (2004b) discorre que o planejamento urbano é uma prática política, que comumente concorre em benefício dos interesses das classes dominantes. Sobre os efeitos do planejamento atual, alinhados a interesses particularistas e não democráticos, Rodrigues (2004) pontua que

> [...] a gestão coletiva nos limites do local propicia maior efetivação da democracia direta. Mas, na atual globalização da economia, da mobilidade e na ênfase dos meios de comunicação mediáticos, o local não apresenta uma resposta satisfatória para considerar a diversidade, as diferenças, a multiplicidade das escalas e de organização comunitária e de compreensão da dinâmica global. (RODRIGUES, 2004, p. 16).

O neoliberalismo contemporâneo pode ser entendido enquanto uma subjetivação neoliberal, adentrando todas as esferas possíveis da vida (DARDOT; LAVAL, 2016). Diante desse contexto, os valores de uso são facilmente substituídos pelos valores de troca, em benefício do mercado e dos valores neoliberais, inclusive nas ações inerentes ao planejamento urbano. Afastar as classes populares dessas ações significa ignorar seus anseios, em detrimento dos interesses individuais que são intrínsecos a ideologia neoliberal. Atualmente, a prática do planejamento urbano, incluindo seu viés político, se insere na lógica da apropriação e da produção capitalista do espaço (HARVEY, 1980).

O orçamento participativo enquanto prática política de planejamento e gestão urbana, objetiva contrapor o padrão atual de planejamento e gestão excludentes, que negligenciam as pautas sociais e políticas na produção e gestão do espaço. Os dois exemplos nacionais bem-sucedidos de experiências concretas referentes ao orçamento participativo, em Porto Alegre e Olinda, demonstram que o envolvimento popular através desse mecanismo aproxima as cidades de ideais mais juntos e igualitários, amenizando as disparidades constituídas nos espaços urbanos.

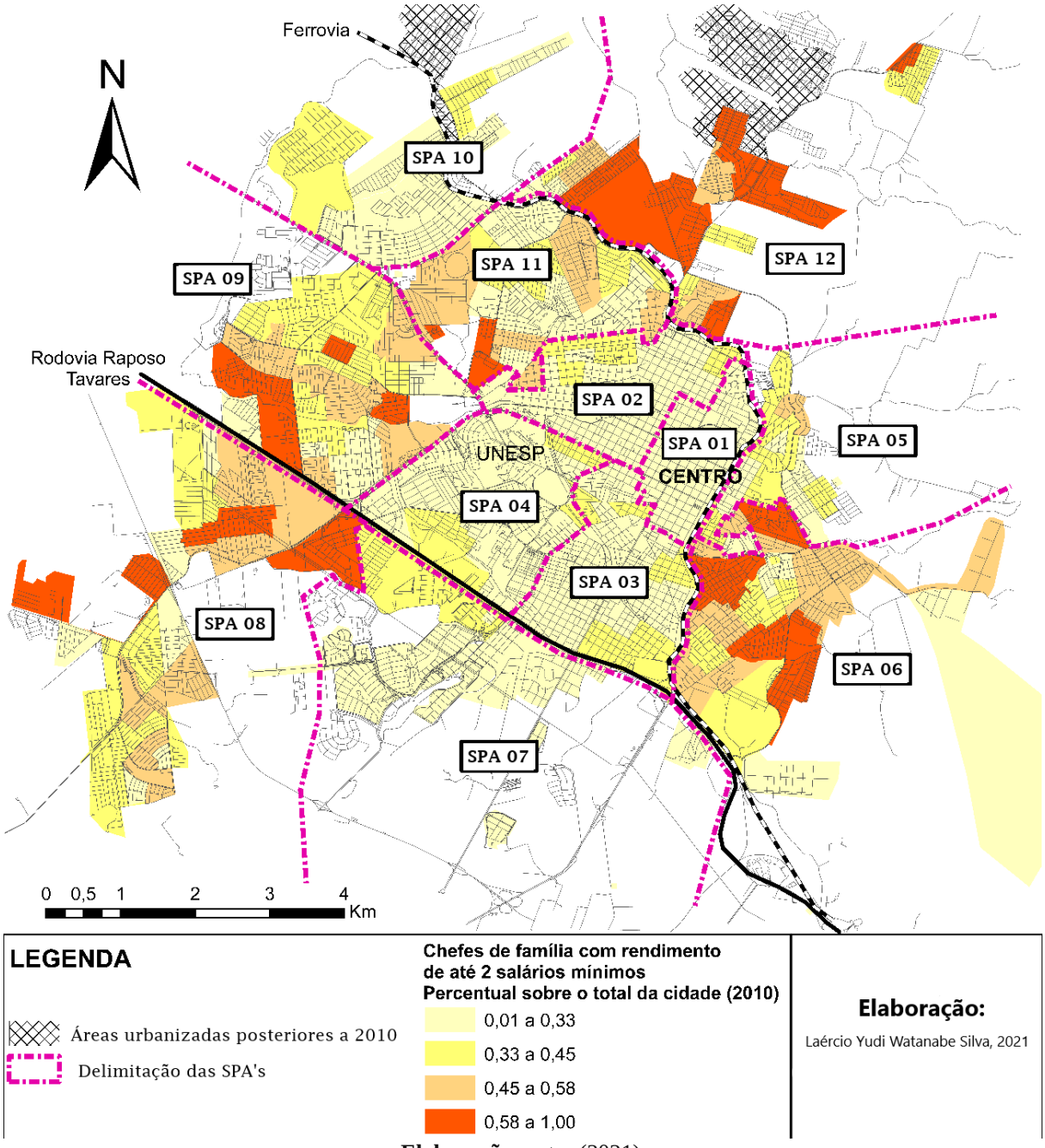
Os objetivos para nossa proposta de implantação do orçamento participativo são os mesmos propostos pela Prefeitura Municipal de Olinda, em sua experiência local, que são

> (1) levantar as reais necessidades dos habitantes do município; (2) beneficiar as áreas mais carentes; (3) aumentar a transparência da administração municipal, trazendo informações sobre a aplicação dos recursos, o andamento das obras, e permitindo a fiscalização direta dos interessados; (4) fortalecer a democracia, melhorando a qualidade de vida política do município; (5) aumentar a capacitação e valorizar o papel das organizações populares, como as associações de moradores. (DUCHROW, 2004, p. 102).

Como as duas experiências que inspiram esta proposta, Olinda e Poro Alegre, são cidades com diferentes papéis urbanos, formações socioespaciais distintas e com diferentes classificações na hierarquia dos centros urbanos, utilizamos adaptações metodológicas para a proposta de implantação para a cidade de Presidente Prudente-SP.

Ambas as experiências de referência, Porto Alegre e Olinda, setorizaram seus respectivos espaços urbanos em setores político-administrativos (SPA’s). Olinda, em sua proposta, formou 10 setores (DUCHROW, 2014), enquanto que Porto Alegre subdividiu a cidade em 16 setores (MARQUETTI, 2003). Assim como ocorrera com esses dois casos, a cidade de Presidente Prudente também foi setorizada, de acordo com nossa proposta (Figura 2).

Figura 2 - Presidente Prudente. Proposta de divisão da cidade em Setores Político-Administrativos (SPA's).



Elaboração: autor (2021).

Salientamos que a metodologia utilizada para a divisão da cidade em SPA's, que contou, no produto cartográfico, com aporte da variável renda como critério fundamental para setorização da cidade, foi pensada e desenvolvida pelo autor deste artigo, se constituindo como uma etapa fundamental na tentativa de aglutinar os citadinos com demandas consonantes. Essa etapa de setorização da cidade valorizou o quesito socioeconômico, pois,

no entendimento deste trabalho, é a principal condicionante na distribuição locacional dos citadinos em diferentes áreas e setores da cidade. No contexto latino-americano e brasileiro, conforme já mencionado anteriormente, as condições socioeconômicas são fundamentais para balizar o processo de produção do espaço urbano, assim como para desvelar as desigualdades e contradições existentes nas cidades. As zonas norte e leste de Presidente Prudente (Figura 2) concentram a maior quantidade proporcional de citadinos em condições de pobreza urbana, assim como determinadas áreas da zona oeste, enquanto que as áreas próximas ao centro principal e a zona sul da cidade, por outro lado, a carência de recursos socioeconômicos é uma realidade pouquíssimo comum para os residentes dessas áreas.

Na setorização da cidade em SPA's, partes da população devem ser organizadas em seus respectivos setores, compreendendo diversas áreas com proximidade territorial entre si. Cada setor fica responsável por seus respectivos debates, reuniões e escolha de demandas prioritárias referentes às demandas locais nos SPA's

Na proposta deste artigo, os critérios adotados para a setorização em SPA's foram renda e proximidade territorial entre áreas. Essas duas condicionantes consideradas na proposta são encaradas como as mais assertivas na delimitação dos recortes espaciais, pois Souza (2000), ao levantar questões para serem melhores pensadas para o planejamento participativo, demonstra sua preocupação com a escolha de critérios para a definição dos recortes espaciais e para a divisão espacial por setores.

O primeiro critério adotado, a variável social renda, objetiva aglutinar os citadinos com realidades socioeconômicas semelhantes dentro de cada respectivo setor, possibilitando elencar demandas prioritárias comuns entre citadinos situados em faixas de renda semelhantes. O segundo critério, referente a continuidade e proximidade territorial entre áreas, foi estabelecido para evitar descontinuidades territoriais entre áreas pertencentes aos mesmos setores. Comumente, áreas com proximidade física carecem de demandas semelhantes Áreas com proximidade física, por exemplo, podem ter problemas comuns relacionados com a falta de condições para mobilidade urbana, ocupações irregulares, inexistência de espaços públicos para lazer, carência de infraestrutura urbana e meios de consumo coletivo, etc.

Para Souza (2000 p. 47), as divisões e setorizações das cidades para planejamento urbano "expressam poder, definem fronteiras, condicionam e orientam a participação; eles definem territórios". Com isso, o espaço, neste caso o espaço urbano, transforma-se em múltiplos territórios, considerando espaço e território não são sinônimos e com sentidos

equivalentes, sendo o último produto de ações conduzidas (RAFFESTIN, 1993). O sujeito territorializa o espaço quando passa a estabelecer uma relação mais próxima, acirrando os sentimentos de poder e pertencimento. Neste trabalho, a divisão de Presidente Prudente em setores também busca estimular os vínculos e relação estabelecida entre os citadinos e partes do espaço urbano.

Dessa maneira, busca-se, com a divisão em setores, aumentar o sentimento de envolvimento dos residentes em suas respectivas SPA's, para, com isso, fomentar a participação popular no processo de planejamento e execução do orçamento participativo. Souza (2000), reitera a importância do viés espacial na proposta de orçamento participativo, desvinculando-o da ideia na qual o orçamento seja algo estritamente tecnocrático e complexo.

> A dinâmica básica e originária privilegia a dimensão espacial na organização do processo, em que o município é dividido em setores geográficos (impropriamente chamados de "regiões"), os quais são os recortes espaciais que servem de referência para a mobilização da população e o processo de eleição de prioridades e escolha dos delegados que representarão diretamente a população junto à Prefeitura. (SOUZA, 2000, p. 47).

As audiências itinerantes ou assembleias devem ocorrer em cada setor, em dois momentos distintos, que são:

I. Assembleia geral: é de responsabilidade do poder público, tem por objetivo prestar contas sobre o ano anterior e informar a quantidade de recursos disponíveis para serem investidos; também são eleitos, nesse momento, os delegados para cada SPA (SOUZA, 2000).
II. Assembleia geral: os delegados são incumbidos de discutir e captar as demandas específicas para cada setor (SOUZA, 2000), além de conduzirem as eleições de representantes de cada SPA para compor o conselho do orçamento participativo. (MARQUETTI, 2003).

Na segunda assembleia geral ou plenária, cada setor deve escolher cinco das treze prioridades-padrão ou demandas específicas, que são divididas por grandes temas (Quadro 1).

Quadro 1 - Prioridades padrão ou demandas específicas.

PRIORIDADES-PADRÃO
Saneamento básico
Pavimentação
Habitação
Saúde
Educação
Assistência Social
Transporte e Circulação (Mobilidade Urbana)
Áreas de Lazer
Esporte e Lazer
Iluminação Pública
Desenvolvimento Econômico
Cultura
Saneamento Ambiental

Fonte: Marquetti (2003).

A elaboração do orçamento participativo para a cidade, por meio do Conselho do Orçamento Participativo, considera todas as demandas levantadas em cada SPA, a partir das cinco prioridades elencadas para cada setor; a partir disso, três prioridades são selecionadas para a cidade no ano seguinte (MARQUETTI, 2003), buscando, com isso, abarcar propósitos comuns a cidade. Após estabelecer as demandas prioritárias para a cidade, os recursos são divididos entre os setores. De acordo com Marquetti (2003), três critérios são considerados para a divisão dos recursos, que visam beneficiar as áreas que concentram a maior quantidade proporcional de citadinos em condições de vulnerabilidade socioeconômica; os critérios são: carência de serviço ou infraestrutura do setor, população total do setor e prioridade temática do setor face a face aquelas escolhidas pela cidade como um todo.

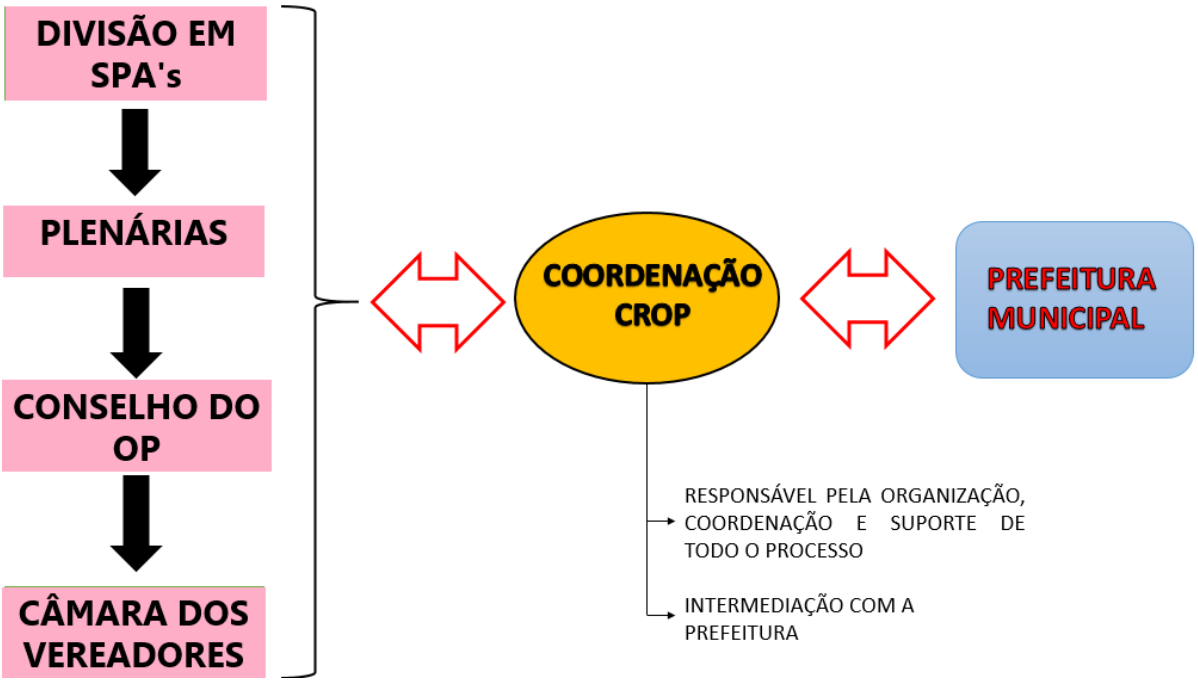
Como nossa proposta não prevê plenárias ou assembleias temáticas, os conselheiros do orçamento participativo são eleitos ao final das segundas assembleias gerais, a serem realizadas em cada setor. Esses conselheiros tem o importante papel de acompanhar e participar, junto à Prefeitura, da elaboração da peça orçamentária (SOUZA, 2000, p. 45).

> Nesse último momento, são eleitos os conselheiros que passam a compor o conselho municipal do orçamento participativo juntamente com representantes do governo, tornando-se responsáveis pela discussão e divisão acerca do orçamento participativo como um todo. A partir daí, é elaborada a proposta orçamentária, encaminhada pelo executivo à Câmara de

> Vereadores. Esta etapa é sucedida pela fiscalização popular das obras e empreendimentos eleitos. (DUCHROW, 2014, p. 103).

Ao final das assembleias gerais em cada setor, o Conselho do Orçamento Participativo (COP) torna-se a esfera mais importante para o planejamento do próximo orçamento (MARQUETTI, 2003). O organograma do funcionamento da proposta de implantação do orçamento participativo em Presidente Prudente é exposto abaixo (Figura 3).

Figura 3 - Organograma do funcionamento da proposta de orçamento participativo.



Elaboração: autor (2021).

Por fim, o governo municipal indica os Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROP), que ficam incumbidos pela "organização do processo, garantia e estrutura física e material, produção e distribuição de materiais de divulgação do OP" (DUCHROW, 2014, p. 104). Ainda para a autora, os coordenadores do CROP monitoram o acompanhamento das assembleias gerais, intermedeiam as ações do governo nas SPA's e preservam e difundem valores de coletividade e solidariedade mútuas, almejando evitar, com isso, práticas individualistas e alinhadas a interesses particularistas e apoiados na competição, valores que são contrários aos ideais do OP. A coordenação do CROP é a instância ligada ao governo municipal mais próxima à população geral, que intermedeia os contatos e diálogos entre essas duas instâncias.

Diferentemente do que ocorre em Porto Alegre, nossa proposta não conta com as plenárias temáticas, que são aquelas voltadas para demandas específicas, já que as plenárias temáticas necessitam de uma quantidade ainda maior de audiências. Presidente Prudente ainda não conta com o orçamento participativo, e uma grande quantidade de audiências pode inviabilizar a participação de uma parte significativa da população.

É importante que as plenárias ocorram mediante grande presença popular. Em função disso, nossa proposta exige que elas aconteçam atendendo a duas condições essenciais: a) que elas ocorram fora do horário comercial, favorecendo, a participação de trabalhadores, possivelmente contanto com uma maior presença popular; b) as datas e locais das plenárias devem ser alvos de pesquisa e levantamentos prévios, tais como a aplicação de questionários online, entrevistas, conversas etc. O envolvimento popular é considerado essencial para nossa proposta de implantação de um orçamento urbano participativo e transparente. Por fim, pondera-se que quaisquer outras alternativas de fomento a participação popular podem ser adotadas.

Considerações finais

Conclui-se que em Presidente Prudente, assim como em grande parte das cidades brasileiras, as práticas de planejamento urbano e gestão urbana ainda se encontram distantes do envolvimento popular, bem como pouco contemplam as pautas sociais mais urgentes. Em Presidente Prudente, a efeito de exemplo, as audiências abertas para revisão do plano diretor são pouco frequentadas pela sociedade geral, por diversos motivos, que vão desde o desinteresse da população, até a pouca divulgação desses importantes momentos por parte dos meios de comunicação do poder público, ou seja, não há estratégias de fomento a participação popular para essas audiências abertas. Em função disso, os interesses coletivos e as pautas sociais são subalternizadas em detrimento das aspirações individualistas e do mercado. As contradições e as desigualdades, em vista disso, tendem a serem acirradas, e as mazelas desse planejamento e gestão excludentes impactam principalmente as pessoas em situações de vulnerabilidade socioeconômica, que ficam, cada vez mais, distantes do ideal de direito à cidade, nos termos definidos por Lefebvre (1969).

Um mecanismo concreto de sucesso para fomento da participação popular é o orçamento participativo. As experiências de implantação em algumas cidades, sobretudo em Porto Alegre e Olinda, indicam resultados favoráveis no esforço de aproximação da

população às decisões de planejamento e gestão das cidades. A proposta deste trabalho para Presidente Prudente contou com a divisão da cidade em setores, considerando a variável social renda como o principal critério. O resultado foi a divisão da cidade em 12 SPA's, cada qual com características socioespaciais semelhantes, aproximando as demandas em comum. Posteriormente, todo o mecanismo de funcionamento para a proposta de orçamento participativo foi detalhado no decorrer do trabalho, sempre almejando potencializar o contato entre o poder público e a população.

Referências

AVRITZER, Leonardo. **O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, p. 13- 60, 2003.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo, Editora 34/Edusp, 2000.

DAL POZZO, Clayton Ferreira. **Fragmentação socioespacial em cidades médias paulistas**. 2015. 400 f. Tese (doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/136103>.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DUCHROW, Alina D'Alva. **Participação social no planejamento e gestão urbana: o orçamento participativo de Olinda**. 2004. 176 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Núcleo de Pós-Graduação, Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Fortaleza, 2004.

FEDOZZI, Luciano. Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 100, p. 91-105, 2001.

FERREIRA, Heloísa Mariz; WHITACKER, Arthur Magon. O centro principal nas cidades policêntricas: uma discussão conceitual a partir da análise de Presidente Prudente-SP. In: XI Encontro Nacional da Anpege. A diversidade da geografia brasileira: escalas e dimensões da análise e da ação, 2015, Presidente Prudente. **Anais do XI Encontro Nacional da Anpege**. A diversidade da geografia brasileira: escalas e dimensões da análise e da ação. Presidente Prudente: ANPEGE, 2015.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: HUCITEC, 1980.

HONDA, Sibila Corral de Arêa Leão; VIEIRA, Marcela do Carmo; ALBANO, Mayara Pissutti; MARIA, Yeda Ruiz. Planejamento ambiental e ocupação do solo urbano em Presidente Prudente (SP). **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 7, n. 1, p. 62-73, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de influência das cidades**. Rio de Janeiro: IBGE. 2018.

JÚNIOR, José Carlos Ferrari. LIMITES E POTENCIALIDADES DO PLANEJAMENTO URBANO Uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. **Estudos Geográficos**: Rio Claro, v. 2, n. 1, p. 15-28, 2004.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo: Ed. Documentos, 1969.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2013.

MARQUETTI, Adalmir. **Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. A inovação democrática no Brasil**, v. 1, p. 129-156, 2003.

MIYAZAKI, Vitor Koiti; WHITACKER, Arthur Magon. O processo de aglomeração urbana: um estudo sobre Presidente Prudente e Álvares Machado no Estado de São Paulo, Brasil. **Scripta Nova (Barcelona)**, Universidade de Barcelona, v. 9, n. 194, 2005.

NASCIMENTO, Agnaldo da Silva. **No vazio, caberiam casas, parques, fábricas... caberia muita cidade**. 2014. 142 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/123239>.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metrópole**. n. 12, 2004.

SILVA, Laércio Yudi Watanabe; WHITACKER, Arthur Magon. CENTRO, CENTRALIDADE E O PAR CENTRO-PERIFERIA. **Estudos Geográficos**: Revista Eletrônica de Geografia, [S.L.], v. 19, n. 3, p. 225-248, 22 nov. 2021. UNESP - Universidade Estadual Paulista. http://dx.doi.org/10.5016/estgeo.v19i3.16268.

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

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

SOUZA, Marcelo Lopes de. Participação popular no planejamento urbano e na gestão orçamentária municipal no Brasil: um balanço e algumas questões. **Participação Cidadã**, p. 101, 2004a.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: Editora Unesp, 2004b.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Cidades médias**: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular. 2007.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Nuevos contenidos en las periferias urbanas de las ciudades intermedias del Estado de São Paulo, Brasil. **Investigaciones geográficas**, n. 54, p. 114-139, 2004.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; GÓES, Eda Maria. **Espaços fechados e cidades**: insegurança urbana e fragmentação socioespacial. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

WHITACKER, Arthur Magon Whitacker. Expansão, Dispersão, Complexificação e Fragmentação. Formas e Processos Espaciais em Câmbio no Brasil Não-Metropolitano. Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico/CNPq, 2019. [Projeto de Pesquisa - Bolsa de Produtividade em Pesquisa].

WHITACKER, Arthur Magon Whitacker. Hierarquia, Concorrência, Complementaridade e Coocorrência de Centros na Cidade. Uma Revisão do Modelo de Brian Berry a partir da Análise de Seis Cidades Médias Brasileiras. In: CACHINHO, Herculano; BARATA-SALGUEIRO, Teresa; GUIMARÃES, Pedro (Orgs). **Comércio, Consumo & Governança Urbana**. Lisboa: Universidade de Lisboa/Instituto de Geografia e Ordenamento do Território/IGOT, 2020, p. 320-331.

Artigo recebido em 04-10-2021
Artigo aceito para publicação em 20-01-2023