

A DECLARAÇÃO DE ISTAMBUL E O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA GESTÃO URBANA – UMA ANÁLISE CRÍTICA*

Karina Marcos Bedran.**

RESUMO:

O presente artigo faz um breve apanhado sobre um dos grandes problemas que assola a humanidade, a necessidade de se obter condições dignas de habitação ao ser humano. A partir daí, a discussão perpassa pela realização da 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II – e destaca alguns pontos importantes de um dos documentos gerados nessa Conferência, a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, mormente no que diz respeito à implementação do Princípio da Participação. Por fim, far-se-á um apanhado acerca de experiência dos orçamentos participativos de sucesso realizado no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Habitat II. Gestão Democrática. Princípio da Participação. Orçamentos Participativos.

ABSTRACT:

This article makes a brief overview of the major problems plaguing humanity, the need to obtain decent housing to humans. Then, the discussion goes through the completion of the 2nd United Nations Conference on Human Settlements - Habitat II - and highlights some important points of the documents generated in the conference, the Istanbul Declaration on Human Settlements, especially with regard to implementation Principle of Participation. Finally, far will an overview about the successful experience of a Brazilian participatory budgeting.

KEYWORDS: Habitat II. Democratic Management. Participation Principle. Participatory Budgeting.

* Artigo recebido em: 21/06/2013.

Artigo aceito em: 16/09/2013.

** Mestranda em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Especialista em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes. Técnico Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais.

SUMÁRIO

1. Introdução
2. Habitat II e seu propósito de um gerenciamento inclusivo nos espaços urbanos
3. Princípio da participação e sua aplicação no âmbito das temáticas locais
4. A experiência dos orçamentos participativos
 - 4.1 Conceito
 - 4.2 A experiência dos orçamentos participativos
5. Conclusão
6. Referências

1. Introdução

Atualmente, é possível verificar o elevado índice de movimentos migratórios rumo ao meio urbano. Segundo informações da Organização das Nações Unidas – ONU –, aproximadamente 50% da humanidade vive nas cidades. A população urbana tem crescido de forma cada vez mais rápida, sendo que na década de 1950 correspondia a cerca de 750 milhões de pessoas e, em 2011, já perfazia 3,6 bilhões de habitantes. A previsão é de que até 2030, quase 60% da população mundial estará residindo em áreas urbanas.

Percebe-se que a maior parte desse fluxo rumo às cidades ocorre em países em desenvolvimento. Esse crescimento desordenado nos centros urbanos, devido à busca da população rural por melhores condições de vida, muitas vezes acaba gerando sérias consequências às cidades, como por exemplo, a criação das periferias. José Roberto Marques enumera, dentre os vários problemas ambientais que se reúnem na periferia, alguns que merecem destaque:

Falta de calçamento, pavimentação de ruas e saneamento básico, ausência de controle de enchentes, bem como de medidas para se evitar os alagamentos, falta ou insuficiência de serviços de saúde (que acarretam demanda superior à capacidade, em regiões vizinhas que deles dispõem), educação, transportes, recolhimento de lixo e segurança e ligações clandestinas de energia elétrica e água (MARQUES, 2010, p. 91).

O autor aponta ainda como a grande responsável pelo surgimento das periferias nos locais proibidos e perigosos a especulação imobiliária, que tende a impossibilitar ou a dificultar o acesso dos mais carentes ao solo, agravando ainda mais as nefastas consequências desse processo, não só à população que ali reside, mas também ao meio ambiente.

Assim, tendo em vista a preocupação de aumentar a consciência mundial no que se refere aos problemas dos assentamentos humanos e necessidade de moradia adequada para todos, em 1976 foi realizada a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat I –, em Vancouver, no Canadá. Todavia, o direito à habitação foi reconhecido por muitos países participantes, mas não foi implementado com a extensão desejada, assim, devido ao constante crescimento da miséria social, a precariedade da habitação é considerada hoje um dos grandes problemas mundiais.

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – Rio 92 – gerou, dentre seus principais documentos, a Agenda 21, que era pautada em aspectos relacionados ao desenvolvimento econômico e social, e ainda na proteção do meio ambiente para se atingir o desenvolvimento sustentável:

Um novo olhar sobre a cidade, associando a questão urbana à problemática ambiental, resumindo aquela à melhoria da qualidade de vida nos países pobres, através do enfrentamento da pobreza e da degradação ambiental e de intervenções públicas que possam melhorar as condições de vida nos assentamentos populares (KLUG, 2005, p. 24).

Em 1996, foi realizada no período de 03 a 14 de junho de 1996, em Istambul, a 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II –, que gerou dois importantes documentos: a Agenda Habitat II e a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos. Estes documentos demonstram a grande preocupação com a crescente deterioração das condições de habitação e dos assentamentos humanos, assunto que será tratado com maior afinco a seguir.

2. Habitat II e seu propósito de um gerenciamento inclusivo nos espaços urbanos

No período de 03 a 14 de junho de 1996 foi realizada em Istambul, na Turquia, a 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II –, também conhecida como Cúpula das Cidades, que teve como principal objetivo a atualização de temas e paradigmas nos quais se baseavam a política urbana e habitacional. Nesta ocasião, mereceram destaque dois grandes propósitos de relevância global – "Moradias Adequadas para Todos" e "Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis em um Mundo em Urbanização".

Esta Conferência gerou como um de seus principais documentos a Agenda Habitat II, elaborada com o intuito de buscar soluções para os problemas ambientais urbanos sob a luz da sustentabilidade. Assim, os 171 países participantes buscaram diretrizes para viabilizar a criação de assentamentos humanos sustentáveis, sendo imprescindível para tal, a participação da sociedade.

Já na Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, documento também decorrente da Conferência Habitat II, foram especificados 15 (quinze) pontos, dentre os quais se encontravam: preocupação com desemprego, pobreza, falta de infraestrutura, serviços básicos e planejamento adequado; índice de violência e insegurança cada vez maiores; degradação ambiental; aumento da vulnerabilidade a desastres; insustentabilidade dos padrões de produção e de consumo, mormente nos países industrializados. Todavia, merece destaque a questão da necessidade de moradia adequada a todos e de assentamentos humanos dignos.

Cumpre mencionar que a habitação é um direito essencial do ser humano, sendo importante que haja moradia com condições dignas de vida. No Brasil, o direito à moradia passou a fazer parte do rol dos direitos sociais enumerados no *caput* do artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, tendo sido incluído pela Emenda Constitucional nº 26/2000. O exercício deste direito tem como pressuposto a dignidade da pessoa humana, que é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, da Constituição de 1988), uma vez que não há dignidade sem as condições básicas de habitação.

Todavia, esse direito já se encontrava respaldado na Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, e, posteriormente, foi reafirmado em 1996, na Agenda Habitat II, em seu art. 26, dentre seus princípios e objetivos:

26. Reafirmamos e são guiados pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e reafirmamos nosso compromisso de garantir a plena realização dos direitos humanos estabelecidos nos instrumentos internacionais e, em particular, neste contexto, o direito à moradia adequada como estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos e previsto no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e a Convenção sobre os Direitos da Criança, tendo em conta que o direito à moradia adequada, conforme consta nos instrumentos internacionais acima mencionados, deve ser realizado de forma progressiva. Reafirmamos que todos os direitos humanos - civis, culturais, econômicos, políticos e sociais - são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. Nós subscrever os princípios e objetivos estabelecidos abaixo para nos guiar em nossas ações (AGENDA HABITAT II, tradução nossa) ¹.

¹ 26. We reaffirm and are guided by the purposes and principles of the Charter of the United Nations and we reaffirm our commitment to ensuring the full realization of the human rights set out in international instruments and in particular, in this context, the right to adequate housing as set forth in the Universal Declaration of Human Rights and provided for in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the Convention on the Rights of the Child, taking into account that the right to adequate housing, as included in the above-mentioned international instruments, shall be realized progressively. We reaffirm that all human rights - civil, cultural, economic, political and social - are universal, indivisible,

No mesmo sentido, a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos preocupou-se em reafirmar o compromisso dos governos de “garantir a moradia adequada a todos e tornar os assentamentos humanos maus seguros, saudáveis, habitáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos”, ressaltando a importância da participação da sociedade e associações, conforme se verifica nos itens 7 e 8 do referido documento:

7. Como os seres humanos são o cerne da nossa preocupação com o desenvolvimento sustentável, eles são a base para as nossas ações na implementação da Agenda Habitat. Reconhecemos as necessidades especiais das mulheres, crianças e jovens por condições de vida seguras e saudáveis. Deveremos intensificar nossos esforços para erradicar a pobreza e a discriminação, para promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para todos e garantir as necessidades básicas, como educação, nutrição e serviços de saúde vitalícios e, principalmente, moradia adequada para todos. Com essa finalidade, nós nos comprometemos a melhorar as condições de vida em assentamentos humanos de forma consonante com as necessidades e realidades locais, e reconhecemos a necessidade de abordar as tendências globais, econômicas, sociais e ambientais, para garantir a criação de melhores ambientes de vida para todas as pessoas. **Garantiremos também a participação total e igual de todas as mulheres e homens e a efetiva participação dos jovens na vida social, política e econômica.** Deveremos promover a total acessibilidade para pessoas portadoras de deficiências, além da igualdade de gênero em políticas, programas e projetos habitacionais e no desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis. Nós assumimos esses compromissos com referência especial as mais de um bilhão de pessoas vivendo em pobreza absoluta e aos membros de grupos vulneráveis e desfavorecidos identificados na Agenda Habitat. (grifo nosso)

8. Nós reafirmamos nosso compromisso com a total e progressiva realização do direito a moradias adequadas, conforme estabelecido em instrumentos internacionais. Com essa finalidade, **deveremos procurar a participação dos nossos parceiros públicos, privados e não-governamentais, em todos os níveis**, para a garantia legal de posse, proteção contra discriminação e igual acesso a moradias adequadas, a custos acessíveis, para todas as pessoas e suas famílias. (grifo nosso)

interdependent and interrelated. We subscribe to the principles and goals set out below to guide us in our actions (AGENDA HABITAT II).

Dessa forma, a Declaração de Istambul já fazia menção sobre a importância da participação popular na sociedade com o intuito de se obter uma gestão democrática no que se refere ao direito de moradia.

No Brasil, devido à relevância das questões referentes à habitação, foi publicada em 10 de julho de 2001 a Lei nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, após a tramitação durante doze anos de seu Projeto de Lei (nº 181/1989). O Estatuto regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social com o intuito de obedecer ao princípio da função social da propriedade.

Essa legislação visa atender ao clamor da sociedade social por uma gestão mais democrática do espaço urbano, buscando, para isso, uma democracia participativa. Assim, a gestão democrática encontra-se dentre as diretrizes gerais da política urbana, com o fulcro de se obter uma participação direta do cidadão no que concerne aos processos decisórios das cidades, conforme elencado no art. 2º, II, da Lei 10.257/2001: “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

José dos Santos Carvalho Filho assim conceitua gestão democrática:

A coordenação e o planejamento das atividades urbanísticas, incluindo-se aí a administração dos problemas e interesses urbanos mediante ações implementadas pelo Poder Público para atendimento aos verdadeiros anseios das comunidades locais, obtidos por meio de debates, consultas e audiências públicas em permanente regime de parceria para a harmonização dos interesses público e privado existentes na cidade (CARVALHO FILHO, 2009, p. 299)

Nos incisos I a IV do art. 43, do Estatuto da Cidade, encontram-se elencados os instrumentos que deverão ser utilizados para garantir a participação das partes interessadas no processo de planejamento urbanístico, quais sejam:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001).

Portanto, é imprescindível que o Município incentive a participação da população e das ONGs, nos processos consultivos e deliberativos sobre o uso e a ocupação da terra urbana para que seja possível garantir a função social da propriedade na gestão democrática da cidade.

3. Princípio da participação e sua aplicação no âmbito das temáticas locais

O verbo “participar” pode ser definido como “comunicar, fazer saber, informar; (...) Associar-se pelo pensamento ou pelo sentimento; solidarizar-se” (DICIONÁRIO MICHAELIS).

O Princípio da Participação Popular, também conhecido como Princípio Democrático, não se encontra restrito ao âmbito ambiental. Transmite a ideia de necessidade de cooperação entre a sociedade e o Estado. Sherry Arnstein conceitua participação como poder do cidadão:

Participação é a redistribuição de poder que permite aos cidadãos sem-nada, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, a serem ativamente incluídos no futuro. Ela é a estratégia pela qual os sem-nada se integram ao processo de decisão acerca de quais as informações a serem divulgadas, quais os objetivos e quais as políticas que serão aprovadas, de que modo os recursos públicos serão alocados, quais programas serão executados e quais benefícios, tais como terceirização e contratação de serviços, estarão disponíveis. Resumindo, a participação constitui o meio pelo qual os sem-nada podem

promover reformas sociais significativas que lhes permitam compartilhar dos benefícios da sociedade (ARNSTEIN *apud* DASSO JÚNIOR)

A participação dos cidadãos na Gestão Pública é imprescindível para que exista um verdadeiro processo democrático, especialmente pela grande distorção em relação à distribuição de renda e exclusão social no Brasil, conforme bem assevera Aragon Érico Dasso Junior:

Cidadania e participação popular tem uma existência muito íntima. Portanto é lógico pensar quer, tendo em vista a escassa resposta institucional às demandas básicas da população, o agravamento da crise social (identificada claramente no crescimento assustador dos excluídos) e a crise no sistema político brasileiro, cabe a sociedade a tarefa de repensar se temos de fato democracia no Brasil. Do lado dos pobres, temos evidentemente uma perda de cidadania. Abaixo do mínimo de recursos para sobreviver, falar em cidadania constitui um mero exercício de retórica. Do lado dos ricos, a partir de um certo nível de concentração da renda e da riqueza, as diversas pirâmides de poder econômico tornam-se predominantes em termo de influência sobre o poder político. Sendo assim, achamos que a única forma de construir um processo democrático articulado é introduzir a participação popular como elemento central no contexto da Gestão Pública (DASSO JÚNIOR, 2006)

No Direito Ambiental este princípio é conhecido, por se acreditar que, para tentar solucionar os problemas ambientais, é imprescindível a participação da população, por meio de indivíduos e associações, na política ambiental. Não se pode olvidar que no direito ambiental a participação da sociedade possui especial relevância devido à complexidade dos temas ambientais e da dificuldade em reparar danos que, muitas vezes, mostram-se irreversíveis.

Romeu Thomé destaca que:

As questões ambientais, por sua própria natureza, extensão e gravidade, enquadram-se como tema da macrodemocracia (consulta popular ambiental, como se deu na Itália e Suécia em relação à política nuclear) e da microdemocracia (participação popular e social, sobretudo das ONGs, em audiências públicas e em ações coletivas ambientais) (THOMÉ, 2013, p. 81).

Portanto, as formas de participação popular podem ocorrer na criação do direito ambiental, como é o caso da iniciativa popular, ou na formulação e execução de políticas ambientais, por meio de representantes da sociedade

civil e órgãos colegiados, ou ainda por instrumentos processuais ou administrativos, tais como Ação Civil Pública e Ação Popular.

Por sua relevância e pela necessidade de uma efetiva participação da sociedade civil nos assuntos relativos ao Direito Ambiental, este princípio foi tema de discussão na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – Rio 92 – e assim formalizado na Declaração do Rio:

Princípio 10. A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos (BRASIL, 1992).

O Princípio da Participação encontra previsão na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no *caput* do art. 225 ao assegurar que cabe ao “Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Cumpramos ressaltar que este princípio encontra-se estritamente vinculado ao Princípio da Informação, uma vez que, sem a informação, não há como tomar atitudes concretas nos assuntos que são de interesse da sociedade, conforme assevera Edis Milaré:

O direito à participação pressupõe o direito de informação e está a ele intimamente ligado. É que os cidadãos com acesso à informação têm melhores condições de atuar sobre a sociedade, de articular mais eficazmente desejos e idéias e de tomar parte ativa nas decisões que lhe interessam diretamente (MILARÉ, p. 1081).

Nas questões ambientais, é possível verificar a relação entre os princípios da participação popular e da informação tanto na Constituição da

República Federativa do Brasil, que prevê no inciso VI do § 1º, art. 225, que para assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao poder público “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;” quanto na Lei da Política Nacional de Meio Ambiental, nº 6.938/81, especificamente no inciso X do art. 2º:

Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

(...)

X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente (BRASIL, 1981).

A participação popular encontra ainda previsão no art. 2º, II, do Estatuto da Cidade, que estabeleceu dentre as diretrizes gerais da política urbana que “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”:

Gestão democrática por meio da **participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade** na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Há duas modalidades de participação democrática: direta ou indireta. A participação direta ocorre sempre que o Poder Público permitir que um indivíduo se manifeste, seja apresentando sua opinião, contestando ou participando de debates relativos à política urbana. A indireta decorre de representação dos interessados por meio de associações.

Cumprе ressaltar que a participação popular poderá ocorrer tanto em nível municipal, quanto estadual e federal, todavia, o nível municipal propicia uma maior proximidade entre os governantes e o povo, por se tratar de

comunidades menores, permitindo uma maior e mais efetiva participação.

Nesse sentido, manifesta-se Laís de Almeida Mourão:

Como célula política da organização nacional, é no Município que se apresentam as condições propícias à participação popular, não só pela existência de uma relativa homogeneidade na composição de cada comunidade local como pela maior possibilidade de identificação dos interesses comuns e dos meios a serem utilizados para a sua realização (MOURÃO, 2001, p. 17)

Logo, pode-se verificar o grande avanço que o Estatuto da Cidade

representou no que diz respeito à previsão de participação da sociedade nas decisões municipais relativas ao planejamento urbano e sua relevância para o exercício da cidadania, fazendo com que a democracia permita um fortalecimento do poder local. Todavia, na prática, este princípio não é amplamente utilizado do Brasil, salvo raras exceções, como é o caso do Orçamento Participativo, tema a ser abordado a seguir.

4. A experiência dos orçamentos participativos

4.1 Conceito

O Orçamento Participativo pode ser definido como um instrumento de democratização que possibilita a participação direta da população na elaboração do orçamento municipal e na fiscalização do seu cumprimento pelo poder executivo. Dessa forma, os cidadãos não encerram sua participação por meio do voto, mas passam a participar diretamente do processo democrático. A esse respeito, Tarso Genro e Ubiratan Souza afirmam:

A principal riqueza do Orçamento Participativo é a democratização da relação do Estado com a sociedade. Essa experiência rompe com a visão tradicional da política, em que o cidadão encerra a sua participação política no ato de votar, e os governantes eleitos podem fazer o que bem entendem, por meio de políticas tecnocráticas ou populistas e clientelistas. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante para ser protagonista ativo da gestão pública (GENRO; SOUZA, 2001, p. 29)

A classificação de Orçamento Participativo subdivide-se em *strictu sensu* ou *lato sensu*, dependendo do tipo de metodologia a ser aplicada ao processo de participação popular na elaboração da peça orçamentária.

Dessa forma, considera-se Orçamento Participativo *strictu sensu* aquele em que a proposta orçamentária é elaborada por um processo em que há discussão entre o governo e a população, devendo esta possuir poder deliberativo sobre tópicos definidos no processo orçamentário.

Já o *lato sensu* não contempla a participação deliberativa pela população, conforme bem assevera Valdemir Pires:

Entre as experiências *lato sensu* figuram todas as formas de participação que não necessariamente conduzem a deliberações aceitas pelo poder público, mas que criam constrangimentos à sua completa liberdade de ação. Os fóruns de acompanhamento, as audiências públicas, as prestações de contas periódicas e todas as formas criadas para pôr fim à falta de transparência na gestão orçamentária aí se enquadram (PIRES, p. 29).

O Orçamento Participativo encontra previsão no art. 4º, III, f, do Estatuto da Cidade, como um dos instrumentos da política urbana do planejamento municipal. Assim, no que diz respeito à forma de participação, o Estatuto prevê a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, conforme disposto no art. 44:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal (BRASIL, 2001).

Carvalho Filho (2009, p. 306) entende que a norma do art. 44 complementa a norma geral determinada no art. 4º, III, f, à medida que estabelece “dois pontos extremamente significativos: a forma de participação e a *conditio* para aprovação das leis orçamentárias pelo Legislativo municipal”.

Destarte, no que concerne às formas de participação, acima mencionadas, é notório que o Estatuto as considera de tamanha relevância para concretizar a participação da população nesse processo. Os debates caracterizam-se pela troca de opiniões, críticas e ideias para se chegar a uma conclusão; as audiências e consultas públicas buscam ouvir a comunidade acerca de sugestões e soluções, todavia aquelas ocorrem por meio de debates orais, enquanto as consultas são formalizadas por meio de peças escritas.

Em relação à aprovação das leis orçamentárias pela Câmara Municipal, é importante mencionar que tal ato somente se legitima com a prévia permissão acerca da participação da sociedade na elaboração das propostas. Logo, se a lei for aprovada sem esse requisito, será considerada institucional, uma vez que estará maculada de vício formal de constitucionalidade.

Portanto, os Poderes Executivo e Legislativo devem se esforçar para obedecerem às regras do Estatuto da Cidade, especialmente no que concerne à gestão democrática da cidade, por sua importância no fortalecimento da democracia.

4.2 A experiência dos orçamentos participativos

Dentre as experiências de Orçamentos Participativos já realizados no Brasil, merece destaque a do município de Porto Alegre – Rio Grande do Sul, que se sobressaiu não somente no cenário nacional, mas também internacional, em termos de aplicabilidade dos modelos da gestão democrática.

Em 1988, após as eleições municipais, o novo prefeito de Porto Alegre decidiu governar de uma forma diferente: passou a contar com a ajuda dos cidadãos para decidir sobre questões complexas e tomar decisões em

conjunto, sempre focando o bem comum. Assim, os orçamentos passaram a ser analisados pelos principais interessados: a população.

Em 1989, ao tomar posse, o prefeito deparou-se com a cidade em alarmantes condições financeiras, e realizou assim, uma reforma tributária para recolher mais impostos e obter mais recursos. Nesse mesmo ano, passou a disseminar a ideia de orçamento participativo, fazendo com que 780 pessoas participassem das reuniões regionais para discutir e deliberar sobre os investimentos. Todavia, a crítica situação financeira não possibilitou grande avanços, fazendo com que, em 1990, o número de participantes tenha sido ainda menor.

A partir dos primeiros resultados concretos, a população passou a participar cada vez mais, conforme análises de Risonaldo Ferreira dos Santos:

Em comparação com o ano de 1990 a participação cresceu mais do que o triplo no ano seguinte (3.086 participantes registrados) e alcançou em 2001 mais de 16.000 participantes em assembléias oficiais (fonte: CIDADE). Se considerarmos as reuniões não oficiais preparatórias, as estimativas apontariam para algo mais do que 100.000 cidadãos (SANTOS, 2004, p. 57).

Dessa forma, é possível verificar que o projeto do orçamento participativo mostrou a sua potencialidade. O processo democrático depende do crescente desenvolvimento dos movimentos sociais para que se possa implementar ações cada vez mais voltadas para o interesse da população, fortalecendo assim, a verdadeira democracia.

5. Conclusão

Cada vez mais é possível observar as consequências dos graves problemas ambientais causados pela urbanização e desenvolvimento da população. Com essa preocupação, foram realizadas várias Conferências internacionais, sendo que, dentre elas, merece destaque a 2ª Conferência das

Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II –, realizada em 1996, que gerou dois importantes documentos: a Agenda Habitat e a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos que previam condições dignas de habitação e assentamentos humanos.

Dentre os inúmeros assuntos relevantes de que tratam esses documentos, tanto para o homem quanto para o meio ambiente, a Declaração de Istambul prevê a importância da participação popular na sociedade e da gestão democrática no que se refere ao direito de moradia.

Assim preocupando-se com a função social da propriedade, o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, estabeleceu a Gestão democrática por meio da participação da população dentre as diretrizes gerais da política urbana, reforçando a sua importância para a sociedade.

É necessário integrar a questão da moradia no âmbito das discussões locais, trazendo a população para o debate. Os programas habitacionais devem ser pensados na perspectiva da participação de seus destinatários, como ocorre em iniciativas isoladas de mutirão, autoconstrução e autogestão estimuladas pelos poderes públicos.

A rigor, não só a moradia, mas todos os problemas de ordem local devem ser analisados e resolvidos com a participação de todos os interessados.

Todavia, na prática, a sociedade não age visando a função social da propriedade, conforme está previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e no Estatuto da Cidade, e nem mesmo possui consciência da importância e da necessidade de sua efetiva participação para uma gestão

mais democrática do espaço urbano, com exceção de alguns casos, como o Orçamento Participativo.

Em relação ao Orçamento Participativo, pode-se concluir que com o apoio dos governantes, especialmente em nível municipal, e a conscientização da população, é possível obter resultados concretos de melhorias nas cidades e, conseqüentemente fortalecer a democracia.

6. Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 mai. 2013.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm> Acesso em: 28 mai. 2013.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 31 mai. 2013.

MOURÃO, Laís de Almeida (coord). **Gestão municipal democrática**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. UPPIJ, 2001.
CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CRUZ NETO, Nilo. **Orçamento Participativo: O Processo de Implementação em São Luís**. Disponível em: <<http://www.pgpp.ufma.br/busca/download.php?id=127>>. Acesso em: 02 jun. 2013.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. **O princípio constitucional da participação cidadã**. Disponível em: <http://www.uniritter.edu.br/eventos/sepesq/vi_sepesq/arquivosPDF/28048/2549/com_identificacao/Sepesq%20-%20Pesquisa%20-%20Aragon%20Dasso.pdf>. Acesso em 30 mai. 2013.

_____. **Reforma do Estado com participação cidadã? Déficit democrático das Agências Reguladoras brasileiras**. Florianópolis: UFSC, 2006.

DECLARAÇÃO DO RIO DE 1992. Disponível em: <<http://www.lead.org.br/article/view/1823/1/247>>. Acesso em: 03 jun. 2013.

DICIONÁRIO MICHAELIS – Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=participar>>. Acesso em: 02 jun. 2013.

GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

KLUG, Letícia Beccalli. **A vitória do futuro: uma análise do discurso da sustentabilidade urbana em Vitória (ES)**. XI Encontro Nacional da Associação Nacional de pós-graduação e pesquisa em planejamento urbano e regional – ANPUR. Salvador: 2005.

MARQUES, José Roberto. **Meio Ambiente Urbano**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente: **A Gestão Ambiental em Foco, Doutrina, Jurisprudência, Glossário**. 7ª ed. Revista dos Tribunais, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/temas-cidades/>>. Acesso em: 30 mai. 2013.

PIRES, Valdemir. **Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente**. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/VPremio/sistemas/1siafpVPTN/PIRES_Valdemir.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2013.

SANTOS, Risonaldo Ferreira dos. **Orçamento Participativo: uma análise dos fatores contributivos para a continuidade da experiência da cidade de Porto Alegre/RS**. João Pessoa – PB, 2004. Disponível em: <[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf/0F729661562590D403256FD00446313/\\$File/NT000A656A.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf/0F729661562590D403256FD00446313/$File/NT000A656A.pdf)>. Acesso em: 25 mai. 2013.

THOMÉ, Romeu. Manual de Direito Ambiental. 3ª ed. Salvador: JusPodium, 2013.

TORRES, Marcos Abreu. Estatuto da cidade: sua interface no meio ambiente. **Direito Ambiental: Meio Ambiente Urbano. Coleção Doutrinas Essenciais**, v. 3. MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (orgs.). São Paulo: Revista dos Tribunais: 2011, p. 657-676.

TURQUIA. **Agenda Habitat II**. Disponível em: <<http://ww2.unhabitat.org/declarations/ch-2a.htm>>. Acesso em: 05 jun. 2013.

_____. **Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos**. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>>. Acesso em: 04 jun. 2013.