



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
Núcleo de Meio Ambiente
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos
Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia



MARIA CLAUDIA BENTES ALBUQUERQUE

**GESTÃO SOCIAL DE BENS COMUNS URBANOS NO CONTEXTO DA CIDADE
JUSTA, DEMOCRÁTICA E SUSTENTÁVEL: O CASO DA ORLA DO PORTAL DA
AMAZÔNIA, EM BELÉM (PA)**

BELÉM
2016

MARIA CLAUDIA BENTES ALBUQUERQUE

**GESTÃO SOCIAL DE BENS COMUNS URBANOS NO CONTEXTO DA CIDADE
JUSTA, DEMOCRÁTICA E SUSTENTÁVEL: O CASO DA ORLA DO PORTAL DA
AMAZÔNIA, EM BELÉM (PA)**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará como requisito avaliativo para obtenção do grau de Mestre em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia.

Orientador: Prof. Dr. Mário Vasconcellos Sobrinho.

BELÉM
2016

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFPA

Albuquerque, Maria Claudia Bentes, 1982 -

Gestão social de bens comuns urbanos no contexto da cidade justa, democrática e sustentável: o caso da orla do Portal da Amazônia, em Belém, Pará / Maria Claudia Bentes Albuquerque. - 2016.

Orientador: Mário Vasconcellos Sobrinho.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Meio Ambiente, Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia, Belém, 2016.

1. Bens comuns. 2. Desenvolvimento urbano sustentável - Belém (PA). 3. Gestão ambiental. 4. Democracia deliberativa. I. Título.

CDD 21. ed. 320.011

MARIA CLAUDIA BENTES ALBUQUERQUE

GESTÃO SOCIAL DE BENS COMUNS URBANOS NO CONTEXTO DA CIDADE JUSTA, DEMOCRÁTICA E SUSTENTÁVEL: O CASO DA ORLA DO PORTAL DA AMAZÔNIA, EM BELÉM (PA)

Dissertação apresentada ao Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará como requisito avaliativo para obtenção do grau de Mestre em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia.

Aprovado em: 30 de setembro de 2016.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Mário Vasconcellos Sobrinho (Orientador)
PPGEDAM/UFPA

Prof. Dr. Rodolpho Zahluth Bastos (Examinador Interno)
PPGEDAM/UFPA

Prof. Dra. Eugênia Rosa Cabral (Examinadora Externa)
PPCP/UFPA

Para meus queridos pais, José e Aída;
meu esposo, Eduardo, meu irmão,
Roberto, e as doces L. e L., por todo
amor que deles recebo.

À população de Belém (PA), em
especial aos moradores da orla do
Portal da Amazônia, e a todos os que
lutam por cidades justas, democráticas
e sustentáveis.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, primeiramente, pela abençoada oportunidade de cursar o mestrado profissional, pela saúde e inspiração intelectual que me permitiram concluir este estudo.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Mário Vasconcellos Sobrinho, pelas excelentes orientações que me conduziram na realização desta pesquisa. Sou imensamente grata pelos conhecimentos compartilhados com tanta maestria e paciência, que me apresentaram novas oportunidades e perspectivas no campo da interdisciplinaridade.

Aos meus amados pais, José e Aída, ao meu irmão, Roberto, e à toda a minha família, pela compreensão e pelo incentivo durante a realização deste trabalho.

Ao meu esposo, por seu generoso amor e incansável ajuda em todos os momentos desta pesquisa, pois sem o seu apoio e compreensão tudo seria mais difícil. Agradeço, ainda, aos meus sogros, pela fé nos meus projetos profissionais.

Aos membros do Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará, especialmente professores Dr. Gilberto Rocha, Dr. Christian Nunes, Dr. Rodolpho Bastos, Dr. André Farias, Dra. Socorro Flores e Dr. Ronaldo Mendes, pelos ensinamentos e estímulos que expandiram os meus horizontes.

Aos queridos amigos de vida, em especial Ana Luiza Gallo e Brenda Brito, e de oração da Comunidade Mar a Dentro, Grupo Sagrada Família, que estiveram ao meu lado ajudando-me a enfrentar, por meio da fé e da amizade, todos os desafios. Aos amigos da turma 2014 do mestrado, sobretudo Luiza Pinheiro e Sandra Picardo, e da turma 2013, Elielson Silva e Ana Luisa Espada, pelo companheirismo durante o curso.

Aos pesquisadores do projeto “Apuração do Remanescente da Primeira Léngua Patrimonial de Belém”, de maneira especial aos professores Dr. José Heder Benatti e Dra. Luly Fischer, pelos incentivos recebidos e conhecimentos divididos. Agradeço também à Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa pela concessão de um ano de bolsa de pesquisa, cujos recursos também serviram ao custeio das despesas necessárias à realização deste trabalho.

A todos que gentilmente contribuíram de alguma forma para a realização deste estudo, cabendo lembrar dos professores Dr. Eduardo Brandão, Dra. Eugênia Cabral, Dra. Ana Maria Vasconcellos e Dr. Armindo Teodósio; dos entrevistados da pesquisa; dos amigos especiais Luiz Renato Melo e Felipe Corrêa e, ainda, dos colaboradores Jorge Pojo, Fernando Araújo e Andressa Kzan.

“A perfeição dos meios e a confusão dos objetivos parece caracterizar a nossa época. Se desejamos sinceramente e com ardor a segurança, o bem-estar e o desenvolvimento livre dos talentos de todos os homens, não nos faltarão meios para atingir tal estado. Ainda que só uma pequena parte se esforce por tais objetivos, sua superioridade ficará comprovada a longo prazo”.

(Albert Einstein)

RESUMO

A construção do significado de cidade justa, democrática e sustentável teve início na década de 1970, a partir de eventos internacionais que discutiram sustentabilidade urbana e impulsionaram mudanças no modo de se pensar a apropriação e gestão das cidades. O Brasil incorporou o tipo ideal no seu ordenamento jurídico por meio da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade. Tendo em vista este contexto, a pesquisa foi norteadada pelo seguinte problema: Como ocorre a gestão de bens comuns urbanos considerando a existência de um aparato teórico e jurídico-institucional de cidade justa, democrática e sustentável? Para compreender como operacionalizar o modelo de cidade, fez-se uma aproximação entre os seus elementos e os das teorias da Gestão de Bens Comuns, na perspectiva de Ostrom (2011), e Gestão Social, na perspectiva de Cançado, Pereira e Tenório (2015). O objetivo geral consistiu em analisar a gestão de bens comuns urbanos à luz da concepção de cidade justa, democrática e sustentável e dos preceitos da Gestão Social, a partir do caso da orla do Portal da Amazônia, em Belém (PA). Verificou-se que as variáveis participação e cooperação constituem pontos de convergência entre os campos aproximados, demonstrando possibilidade de aplicação dos modelos para gestão social de bens comuns urbanos. A metodologia aplicada foi baseada na abordagem qualitativa, de caráter analítico-descritivo e exploratório, que teve o estudo de caso único como método de investigação. A pesquisa empírica revelou que nenhum critério aplicado para avaliar participação e cooperação na gestão da unidade de análise manifestou proximidade com os modelos teóricos confrontados. Os dados levantados indicaram pontos de afastamento e iniciativa insuficiente na gestão do espaço urbano, demonstrando que a concepção da cidade justa, democrática e sustentável ainda não é uma realidade em Belém. Conclui-se que atuais problemas urbano-ambientais enfrentados pelo município são derivados do processo de produção da cidade e suas orlas. Além disso, fragilidades legislativas e inadequadas concepções teórico-políticas de planejamento e gestão de bens comuns urbanos estão contribuindo para aumentar o quadro de apossamento privado dos espaços públicos de uso coletivo, prejudicando o acesso livre, a apropriação, o usufruto e a gestão do bem comum pela coletividade.

Palavras-chave: Bens comuns urbanos. Gestão Social. Cidade justa, democrática e sustentável. Orla do Portal da Amazônia. Belém (PA).

ABSTRACT

The concepts of fair, democratic and sustainable city started to be drawn in the 1970s, from international events discussing urban sustainability. These concepts changed the way of thinking about the cities ownership and management. Brazil has incorporated the concept of type of cities in its legal system in the Constitution of 1988 and in the City Statute. Given this context, this research was guided by the following question: How is the management of common goods implemented taking into account the existence of a theoretical, legal and institutional foundation of fair, democratic and sustainable city? To understand how to operationalize such city model, this study also uses other elements extracted from the theories of Commons Resources Management from Ostrom (2011) and Social Management from Cançado, Pereira and Tenório (2015) from the case of the Portal da Amazônia waterfront, Belém (PA). The overall objective of the research was to analyze what the common goods management in urban areas is like, considering two theoretical frameworks: the fair, democratic and sustainable city concept and the theoretical precepts of Social Management. The research revealed that the variables participation and cooperation are points of convergence between the two theoretical frameworks used in this study. This result demonstrates the possibility to apply social management models for urban common goods. The research methodology is qualitative with analytical-descriptive and exploratory approaches. The chosen research method was the single case study. The empirical research has demonstrated that none of the applied criteria to evaluate participation and cooperation in the unit of analysis was in accordance with the theoretical models applied in the study. Data collected by documentary sources and interviews indicated distance between the theory and the observed reality, as well as insufficient initiative in the management of urban space, demonstrating that the concept of fair, democratic and sustainable city is not a reality in Belém yet. A conclusion from this analysis is that the current urban-environmental problems faced by the municipality derive from the process of formation of the city and its waterfronts. In addition, legislative weaknesses, inadequate theoretical and political conceptions of planning and of common urban resources management are contributing to increase private appropriation of public spaces that should be directed for collective use, hampering free access, ownership, usufruct and common resource management by the community.

Keywords: Common urban resources. Social Management. Fair, democratic and sustainable city. Portal da Amazônia waterfront. Belém (PA).

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fotografia 1	Oeste de Belém, próximo à Baía do Guajará	143
Fotografia 2	Sul de Belém, próximo ao Rio Guamá	143
Fotografia 3	Perfil das ocupações na margem continental de Belém	143
Fotografia 4	Perfil das ocupações ribeirinhas na margem insular de Belém	143
Fotografia 5	Residências sobre palafitas	161
Fotografia 6	Vila de casas à beira-rio	161
Fotografia 7	Vista do Rio Guamá a partir de uma empresa têxtil de aniagem	161
Fotografia 8	Vista da orla em direção ao Parque Mangal das Garças, Cidade Velha	161
Fotografia 9	Vista aérea da orla em junho de 2007	186
Fotografia 10	Aterramento hidráulico das margens do Rio Guamá	186
Fotografia 11	Sinalização do canteiro de obras	186
Fotografia 12	A obra em maio de 2010 já com aterramento e asfaltamento	186
Fotografia 13	Caçambas utilizadas para entrega de areia no canteiro de	189
Fotografia 14	Aplicação da areia oriunda de jazida no aterramento da orla	189
Fotografia 15	Rotatória e placa de entrada na Rua Veiga Cabral	198
Fotografia 16	Canteiro central, plantas ornamentais e via asfaltada	198
Fotografia 17	Quiosque n. 1, calçada e área de convivência sem guarda-corpo para permitir a contemplação do rio	198
Fotografia 18	Quadra poliesportiva próxima ao Quiosque n. 2, usado pela Guarda Municipal de Belém	198
Fotografia 19	Residências na orla que ainda não foram atingidas pelo projeto	199
Fotografia 20	Parque infantil na entrada da Rua Oswaldo de Caldas Brito	199
Fotografia 21	Bloco de edifícios residenciais construídos na orla	199
Fotografia 22	Estacionamentos para veículos e postes de iluminação	199
Fotografia 23	Trecho final na Rua dos Mundurucus e, ao fundo, porto privado	199
Fotografia 24	Vista aérea do trecho urbanizado (alça de 1.500 metros)	199

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Principais documentos que compõem a pesquisa documental..	28
Quadro 2	Descrição das entrevistas aplicadas no estudo de caso	31
Quadro 3	Diretrizes gerais do Estatuto da Cidade	65
Quadro 4	Diretrizes sociais do Estatuto da Cidade	66
Quadro 5	Diretrizes gerais do Estatuto da Metrópole	69
Quadro 6	Elementos da cidade justa, democrática e sustentável e da Gestão de Bens Comuns na perspectiva de Ostrom	86
Quadro 7	Elementos teóricos convergentes	93
Quadro 8	Critérios de análise para participação	97
Quadro 9	Critérios de análise para cooperação	98
Quadro 10	Síntese do referencial teórico da pesquisa	99
Quadro 11	Principais finalidades das zonas especiais de Belém	128
Quadro 12	Perguntas e esclarecimentos realizados durante audiência pública do Projeto Orla da Estrada Nova	169
Quadro 13	Resultado da análise da participação na fase de concepção e planejamento do Projeto Orla do Portal da Amazônia	182
Quadro 14	Resultado da análise da cooperação na fase de concepção e planejamento do Projeto Orla do Portal da Amazônia	183
Quadro 15	Resultado da análise da participação na fase de tomada de decisão e implantação do Projeto Orla do Portal da Amazônia...	195
Quadro 16	Resultado da análise da cooperação na fase de tomada de decisão e implantação do Projeto Orla do Portal da Amazônia..	195
Quadro 17	Resultado da análise da participação na fase de monitoramento e avaliação do Projeto Orla do Portal da Amazônia	212
Quadro 18	Resultado da análise da cooperação na fase de monitoramento e avaliação do Projeto Orla do Portal da Amazônia	212
Quadro 19	Quantitativo de crimes de furto e roubo ocorridos entre 30/06/2012 e 30/03/2016 na Avenida Bernardo Sayão e na Rua dos Mundurucus	217

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Linha do tempo dos debates políticos sobre sustentabilidade urbana	41
Gráfico 2	Principais linhas de ação propostas pela Rede Latino Americana por Cidades e Territórios Justos, Democráticos e Sustentáveis	51
Gráfico 3	Elementos da cidade justa, democrática e sustentável	72
Gráfico 4	Elementos da Gestão de Bens Comuns segundo Ostrom	82
Gráfico 5	Categorias teóricas da Gestão Social	90
Gráfico 6	Confluências entre as concepções formadoras do arcabouço teórico	94
Gráfico 7	Crimes de furto e roubo ocorridos no período de 30/06/2012 a 30/03/2016 na Avenida Bernardo Sayão e na Rua dos Mundurucus	217

LISTA DE MAPAS

Mapa 1	Classificação das orlas de Belém segundo o macrozoneamento presente no Plano Diretor (2008)	130
Mapa 2	Classificação das orlas de Belém segundo o zoneamento presente no Plano Diretor (2008)	131
Mapa 3	Classificação das orlas de Belém segundo o zoneamento especial presente no Plano Diretor (2008)	132
Mapa 4	Usos predominantes das orlas continentais de Belém em 2015	153
Mapa 5	Situação de apropriação das orlas continentais de Belém	154
Mapa 6	Localização de Belém-PA	157
Mapa 7	Tipos de orlas do território de Belém-PA	158
Mapa 8	Localização da orla do Portal da Amazônia em Belém	159

LISTA DE SIGLAS

ANVISA	Agência de Vigilância Sanitária
APA	Área de Proteção Ambiental
APA-Belém	Área de Proteção Ambiental dos Mananciais de Abastecimento de Água de Belém
APP	Área de Preservação Permanente
AMTM-PA	Associação de Moradores de Terrenos de Marinha do Estado do Pará
ASCOR	Associação de Comidas de Rua, <i>Food Trucks</i> e <i>Trailers</i> da Região Metropolitana
AVOB	Associação de Vendedores da Orla do Portal da Amazônia
BELEMTUR	Coordenadoria Municipal de Turismo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAO	Comissão de Acompanhamento de Obra
CAP	Central de Análise de Projetos
CIOP	Centro Integrado de Operações
CODEM	Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém
COEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
COMUS	Coordenaria de Comunicação Social
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONSEMMA	Conselho Municipal de Meio Ambiente
COSANPA	Companhia de Saneamento do Pará
CPR	<i>Common Pool Resource</i>
CREA-PA	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Pará
DCQA	Diretoria de Controle e Qualidade Ambiental
DEGAE	Departamento de Gestão de Áreas Especiais
DILAP	Diretoria de Licenciamento Ambiental de Atividades Poluidoras
DMA	Diretoria de Meio Ambiente
ECO-92	Conferência Internacional da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EIV	Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança
FEMA	Fundo Estadual de Meio Ambiente
FUNBEL	Fundação Cultural do Município de Belém
GEINFRA	Gerência de Infraestrutura
GRPU-PA	Gerência Regional do Patrimônio da União no Estado do Pará
GRPU-PA	Gerência Regional do Patrimônio da União no Estado do Pará
LCCU	Lei Complementar de Controle Urbanístico
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação

LP	Licença Prévia
LPM	Linha do Preamar Médio
MCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MOL	Movimento Orla Livre
MPF	Ministério Público Federal
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MZAN	Macrozona do Ambiente Natural
MZAU	Macrozona do Ambiente Urbano
OAB-PA	Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Pará
OGM	Ouvidoria Geral do Município de Belém
ONU	Organização das Nações Unidas
ORBE	Projeto Orla de Belém
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PRCS	Plano de Reassentamento e Compensação Social
PEMA	Política Estadual de Meio Ambiente
PERH	Política Estadual de Recursos Hídricos
PGI	Plano de Gestão Integrada
PMB	Prefeitura Municipal de Belém
PMMA	Política Municipal de Meio Ambiente
PRCS	Plano de Reassentamento e Compensação Social
PRO-BELÉM	Plano de Reestruturação Urbana da Orla de Belém
PROMABEN	Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova
RIMA	Relatório de Impacto sobre Meio Ambiente
Rio+10	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2002
Rio+20	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012
SECON	Secretaria Municipal de Economia
SECTAM	Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente
SEGEL	Secretaria Municipal de Esporte, Juventude e Lazer
SEGEP	Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação
SEMA	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
SEMAS	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade
SEMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SEMOB	Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana
SESAN	Secretaria Municipal de Saneamento
SEURB	Secretaria Municipal de Urbanismo
SIAC	Secretaria Adjunta de Inteligência e Análise Criminal
SISEMA	Sistema Estadual de Meio Ambiente

SISEMMA	Sistema Municipal de Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SPU	Superintendência do Patrimônio da União
ZAN	Zonas de Ambiente Natural
ZAU	Zonas de Ambiente Urbano
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico
ZEIA	Zonas Especiais de Interesse Ambiental
ZEIP	Zonas Especiais de Interesse do Patrimônio Histórico e Cultural
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZEPE	Zonas Especiais de Promoção Econômica

LISTA DE ABREVIATURAS

§	parágrafo
art.	artigo
arts.	artigos
CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
n.	número
p.	página
PA	Pará

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
2	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	23
	2.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA E MÉTODO DE INVESTIGAÇÃO	23
	2.2 SELEÇÃO DA UNIDADE DE ANÁLISE	24
	2.3 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS	25
	2.3.1 Documentação indireta	25
	2.3.2 Documentação direta	26
	2.3.3 Entrevista semiestruturada	31
	2.4 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS	33
	2.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA	34
3	EM BUSCA DE UM ARCABOUÇO TEÓRICO PARA ENTENDER A GESTÃO DE BENS COMUNS URBANOS: CIDADE JUSTA, DEMOCRÁTICA E SUSTENTÁVEL, GESTÃO DE BENS COMUNS E GESTÃO SOCIAL	36
	3.1 CIDADE JUSTA DEMOCRÁTICA E SUSTENTÁVEL: ASPECTOS TEÓRICOS E LEGAIS	36
	3.1.1 Origem e evolução dos debates políticos sobre sustentabilidade urbana	37
	3.1.2 Direito à cidade: um direito à produção, apropriação e gestão coletivas dos espaços urbanos	42
	3.1.3 Concepção de cidade justa, democrática e sustentável	45
	3.1.3.1 Participação: um elemento essencial à realização do projeto político da cidade justa, democrática e sustentável	52
	3.1.4 A concepção na Constituição da República de 1988	56
	3.1.5 A concepção na Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)	62
	3.1.6 Aproximações conceituais	71
	3.2 TEORIA DA GESTÃO DE BENS COMUNS: PONTOS E CONTRAPONTOS	74
	3.2.1 Gestão de bens comuns segundo Hardin	76
	3.2.2 Gestão de bens comuns na perspectiva alternativa de Ostrom	79
	3.2.3 Aplicabilidade da teoria da Gestão de Bens Comuns nas áreas urbanas	83
	3.3 GESTÃO SOCIAL: TEORIA E PRÁTICA PARA CIDADANIA DELIBERATIVA E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	87
	3.4 CONVERGÊNCIAS TEÓRICAS	92
4	AS ORLAS DAS CIDADES COMO BENS COMUNS URBANOS	100
	4.1 ORLA: DEFINIÇÕES, FUNÇÕES SOCIOAMBIENTAIS E ATRIBUTOS CARACTERÍSTICOS DOS BENS COMUNS	101
	4.2 TUTELA JURÍDICA DOS ESPAÇOS DE ORLA: O PAPEL DO DIREITO NA COPRODUÇÃO E COGESTÃO DA CIDADE	105
	4.2.1 A tutela jurídica dos espaços de orla na legislação federal	106

4.2.2 A tutela jurídica dos espaços de orla na legislação do estado do Pará e do município de Belém	121
5 GESTÃO DAS ORLAS DE BELÉM (PA): ENTRE O DIREITO E A REALIDADE – O CASO DA ORLA DO PORTAL DA AMAZÔNIA	134
5.1 A TRAJETÓRIA DE PRODUÇÃO DOS ESPAÇOS DE ORLA DE BELÉM	135
5.1.1 Produção dos espaços de orla de Belém: 1970 a 1994	141
5.1.2 Produção dos espaços de orla de Belém: 1995 a 2016	146
5.2 ORLA DO PORTAL DA AMAZÔNIA: A MARGEM DO RIO À MARGEM DO DIREITO À CIDADE	156
5.3 CONCEPÇÃO E PLANEJAMENTO DA INTERVENÇÃO URBANA NO PORTAL DA AMAZÔNIA: ORLA PARA QUEM?	162
5.3.1 A face invisível do projeto: judicialização do licenciamento ambiental ...	172
5.3.2 Epicentro do conflito social no espaço urbano: “O início do projeto não tinha moradia” (Entrevistado 5)	174
5.4 IMPLANTAÇÃO DO PROJETO ORLA DO PORTAL DA AMAZÔNIA: PROVIDÊNCIAS PREPARATÓRIAS	184
5.4.1 Execução às avessas: “desde o início, a obra tinha começado errado” (Entrevistado 12)	185
5.5 ORLA DO PORTAL DA AMAZÔNIA: GESTÃO DO BEM COMUM URBANO NA CIDADE DE BELÉM	196
5.5.1 <i>Waterfront</i> : os bastidores de uma orla-espetáculo	204
5.5.2 Orla em perspectiva: desafios e oportunidades para gestão do bem comum urbano	214
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	227
REFERÊNCIAS	229
APÊNDICE A - PROTOCOLOS DAS ENTREVISTAS	250
ANEXO - NOTA TÉCNICA	264

1 INTRODUÇÃO

A partir da segunda metade do século XX, preocupações globais relacionadas ao esgotamento dos recursos naturais e aumento da degradação ambiental, entre outros problemas, impulsionaram reflexões sobre como se poderia suprir as necessidades das presentes gerações sem prejudicar o meio ambiente e sem comprometer a capacidade de satisfação das necessidades das futuras gerações. Na década de 1970, o paradigma do desenvolvimento sustentável começou a ser discutido nos meios científico e político, passando a ser adotado por diversos países ocidentais como referência conceitual para compatibilização da proteção do meio ambiente com o desenvolvimento social e econômico.

Na conjuntura dos debates mundiais que buscavam soluções para problemas ambientais compartilhados emergiram os primeiros estudos sobre gestão de recursos comuns, espécies de bens econômicos pertencentes à toda a coletividade e que atendem as necessidades de múltiplos usuários, podendo ser de origem natural, como a água, ou artificial, a exemplo de um espaço construído por obra humana. Tratam-se de bens indivisíveis, de difícil exclusão de usuários, cujos usos, embora sujeitos à subtração, alta rivalidade de acesso e degradação, devem ser igualmente exercidos por todos. Discussões teóricas sobre o tema tiveram como expoente a economista e cientista política Elinor Ostrom (2011), cujas pesquisas empíricas realizadas em áreas rurais indicaram a possibilidade de autogestão e regulação comunitária de recursos naturais de propriedade comum, com elevado potencial de eficiência e sustentabilidade, ainda que coexistam arranjos institucionais.

Em paralelo, a teoria sobre o direito à cidade apresentada por Lefebvre (1968) favoreceu discussões sobre o espaço como elemento essencial à estruturação da sociedade contemporânea e a cidade enquanto direito e produto de seus habitantes. A aproximação entre as citadas concepções teórico-conceituais acabou contribuindo para um repensar sobre as formas de apropriação, planejamento e gestão das cidades e de seus bens comuns. Eventos internacionais promovidos pela Organização das Nações Unidas como a Conferência de Estocolmo (1972), Habitat I (1976), Habitat II (1996) e Eco-92 proporcionaram o surgimento de um novo modelo de desenvolvimento territorial que busca a realização de justiça socioambiental e sustentabilidade nas áreas urbanas e que demanda uma reconfiguração político-institucional do Estado: a cidade justa, democrática e sustentável.

Na década de 1980, durante o processo de redemocratização brasileiro, discussões sobre a inovadora concepção de cidade passaram a ser instigadas por grupos sociais dedicados à defesa de direitos urbanos, entre os quais o Fórum Nacional pela Reforma Urbana, articulação de organizações que reúne movimentos populares, associações de classe, organizações não governamentais e instituições de pesquisa defensoras do direito à cidade. O Brasil acabou incorporando o tipo ideal no seu ordenamento jurídico, materialmente por meio da Constituição da República de 1988 e formalmente, anos mais tarde, pela Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), passando a orientar as suas políticas urbanística e ambiental por objetivos de cunho principiológico que devem ser construídos na prática, com auxílio do Plano Diretor, principal instrumento de orientação dos agentes produtores do espaço nos processos municipais de planejamento, gestão e desenvolvimento urbano-ambientais.

No cenário político-institucional de surgimento da concepção de cidade justa, democrática e sustentável, a taxa de urbanização do Brasil atingiu o patamar de 68,86% (SANTOS, 2006, p. 31). O processo de urbanização nacional ocorreu de maneira mais intensa na faixa litorânea, onde houve concentração demográfica e surgimento de grande quantidade de cidades e atividades econômicas (IBGE, 2010). Em 2010, cerca de 80% dos brasileiros já habitavam em áreas urbanas (Idem).

A urbanização acelerada, o crescimento populacional, o êxodo rural, o aumento da degradação ambiental e da pobreza de renda apresentados pelo país colocaram o desafio do desenvolvimento sustentável em evidência, apontando a necessidade de se criar novos mecanismos institucionais para superação dos problemas enfrentados e concretização das premissas da cidade justa, democrática e sustentável, em prol do bem-estar social e da melhoria da qualidade de vida dos habitantes de áreas urbanas.

Na década de 1990, uma proposta para gestão na esfera pública denominada academicamente de Gestão Social começou a ser formada na América Latina e permanece em construção no Brasil. Trata-se de uma modalidade de gestão dialógica realizada pela sociedade e para ela, na qual a autoridade decisória é compartilhada responsabilmente por diferentes atores sociais, mediante arranjos institucionais deliberativos que beneficiam a todos e que entendem os conflitos como inerentes à aprendizagem democrática e interação social. A teoria da Gestão Social surgiu em oposição ao modelo predominante na gestão pública brasileira, revelando potencial de aplicação para gestão de bens comuns em áreas urbanas, uma vez que os seus

constructos guardam compatibilidade com os fundamentos teóricos e legais da cidade justa, democrática e sustentável.

Tendo em vista a problemática trazida à lume, esta pesquisa trabalhou na interseção de quatro concepções distintas, por isso o arcabouço teórico é constituído tanto pelas perspectivas teórica e legal de cidade justa, democrática e sustentável quanto pelos constructos extraídos da Gestão de Bens Comuns e da Gestão Social. Visando compreender a interface empírica da discussão sobre gestão social de bens comuns urbanos, para realização dos objetivos da cidade justa, democrática e sustentável, selecionou-se a orla do Portal da Amazônia, em Belém (PA), como lócus da pesquisa.

A unidade de análise está localizada no sul de Belém (PA) e foi escolhida por se tratar de um bem comum urbano que apresenta experiência recente de gestão. O acesso ao espaço foi favorecido por obra pública municipal que visava realizar a abertura de uma “janela” para o Rio Guamá, mediante a criação de um espaço público para circulação e lazer que, segundo o projeto de intervenção urbanística, promoveria melhoria nas condições de saneamento e habitação da população residente na área e contribuiria para a geração de emprego e renda (PARÁ, 2006a).

Com efeito, a presente pesquisa foi norteada pelo seguinte questionamento: Como ocorre a gestão de bens comuns urbanos considerando a existência de um aparato teórico e jurídico-institucional de cidade justa, democrática e sustentável? O objetivo geral consistiu em analisar a gestão de bens comuns urbanos à luz da concepção de cidade justa, democrática e sustentável e dos preceitos da Gestão Social, a partir do caso da orla do Portal da Amazônia.

Quatro foram os objetivos específicos traçados: a) examinar a trajetória de produção dos espaços urbanos das orlas de Belém (PA); b) identificar a legislação ambiental e urbanística aplicável à gestão das orlas de Belém (PA); c) analisar os processos de planejamento, implantação e gestão da orla do Portal da Amazônia, em Belém (PA); e d) elaborar Nota Técnica sobre a gestão das orlas de Belém (PA), a partir do caso da orla do Portal da Amazônia, com reflexões e proposições que possam contribuir para as políticas públicas locais voltadas à gestão de bens comuns urbanos.

A metodologia utilizada foi baseada na abordagem qualitativa, de caráter analítico-descritivo e exploratório, que aplicou o estudo de caso único como método de investigação, conforme demonstrado no segundo capítulo. Para consubstanciar a

análise empírica, no terceiro capítulo discute-se o arcabouço teórico que se apresenta como desafiador na literatura. Busca-se, assim, criar as bases para debater a problemática da gestão social de bens comuns urbanos e revisar os fundamentos pelos quais foi construído o problema de pesquisa.

O quarto capítulo apresenta os resultados da pesquisa sobre a trajetória de produção das orlas de Belém e, após, expõe o conjunto legislativo (federal, estadual e municipal) aplicável à gestão de tais dos espaços urbanos. No quinto capítulo são demonstrados os resultados do estudo de caso sobre a gestão da orla do Portal da Amazônia, bem como as suas correlações com as teorias, evidências histórico-geográficas e legais identificadas. Por fim, como produto deste trabalho, apresenta-se em anexo a Nota Técnica, que constitui o último objetivo específico da pesquisa.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa é constituída por três capítulos centrais, cada qual com um questionamento próprio a ser respondido e que se alinha aos objetivos específicos do trabalho, afora a Introdução, a Metodologia e as Considerações Finais.

Este capítulo é dedicado à explicação da abordagem metodológica, do método de investigação e do percurso metodológico utilizado para alcançar os objetivos traçados. Outrossim, são descritos os critérios aplicados para seleção do lócus da pesquisa e os procedimentos técnicos para coleta, tratamento e análise sistemática de dados primários e secundários levantados, os quais conferiram base empírica ao debate teórico envolvido no estudo.

2.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA E MÉTODO DE INVESTIGAÇÃO

A metodologia aplicada nesta pesquisa foi baseada na abordagem qualitativa, de caráter analítico-descritivo e exploratório. Utilizou-se o estudo de caso como método de investigação, visando compreender a dimensão empírica do debate sobre gestão social de bens comuns urbanos no contexto teórico e legal da cidade justa, democrática e sustentável.

A estratégia de pesquisa empregada no presente trabalho permitiu não apenas o conhecimento do processo histórico de formação das orlas de Belém (PA), mas também a identificação, no contexto atual, dos diversos atores sociais envolvidos na produção do espaço investigado (orla do Portal da Amazônia). Ademais, o estudo de caso favoreceu o entendimento aprofundado de como são tomadas decisões relativas à gestão de bens públicos de uso comum na cidade de Belém, no âmbito das três etapas básicas de um projeto de intervenção urbanística (planejamento, implantação e monitoramento).

Buscou-se uma variedade de fontes de informações – coletadas em diversos momentos da investigação, com diferentes tipos de informantes-chave – sobre como é realizada a gestão das orlas de Belém, a partir do caso da orla do Portal da Amazônia (bem comum urbano), aplicando para esse fim as técnicas de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. A partir dos resultados do estudo, foi possível realizar proposições teóricas que, devido à generalização analítica, são passíveis de aplicação em outros contextos semelhantes.

2.2 SELEÇÃO DA UNIDADE DE ANÁLISE

A orla do Portal da Amazônia, localizada ao sul da cidade de Belém (PA), foi escolhida como locus de estudo por se tratar de um bem comum urbano que apresenta experiência recente de gestão. A orla objeto do recorte é integrante da porção continental e de zona urbana do território de Belém, cujo acesso foi favorecido por obra pública municipal parcialmente concluída em 2012 e que tinha por objetivo promover a abertura de uma “janela” para o Rio Guamá.

A orla do Portal da Amazônia também foi selecionada por retratar a complexidade envolvida na gestão das orlas urbanas de Belém. Como será demonstrado em detalhes no quinto capítulo, a orla apresenta evidências de ocupação informal marcada por segregação socioespacial; presença de conflitos de interesses entre múltiplos agentes de produção do espaço urbano (estatais, moradores, comerciantes e associações privadas) e indícios de insustentabilidade urbano-ambiental.

Diferentemente de outras ações de reestruturação urbanística já realizadas nas orlas da cidade pelo Poder Público municipal, a intervenção na orla do Portal da Amazônia foi executada com remanejamento involuntário de moradores, realocação de atividades econômicas e aterramento hidráulico de parte da margem direita do Rio Guamá, causando profundos impactos socioeconômicos e ambientais na área de influência direta do projeto.

A despeito das particularidades existentes na história de produção das orlas continentais e insulares de Belém e que espelham atualmente diversas formas de uso e ocupação do solo, o regramento de todas é realizado com base no mesmo conjunto normativo vigente, mas o planejamento e a gestão dos espaços podem variar conforme o projeto de intervenção urbanística e as concepções teórica e político-ideológica aplicadas. Nesse sentido, a gestão da orla do Portal da Amazônia é representativa das concepções de planejamento e gestão aplicadas atualmente pelo Poder Público municipal nos espaços de orla de uso comum sob sua competência, por isso foi escolhida como objeto empírico da pesquisa.

Os critérios de seleção do locus da pesquisa também levaram em consideração o tempo da experiência de gestão. De todos os projetos de intervenção urbanística promovidos pelo Poder Público municipal, o Projeto Orla do Portal da Amazônia é o mais recente, por isso a gestão do espaço implantado constitui um fenômeno social

contemporâneo, suscetível de descrição e avaliação dentro de seu contexto de vida real (YIN, 2001, p. 27).

2.3 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

A pesquisa foi realizada por meio de diversas fontes de evidências encadeadas que formaram um banco de dados para o estudo de caso, permitindo a consecução dos objetivos traçados (POUPART et al., 2010, p. 134). A construção dos resultados foi alcançada progressivamente, entre janeiro de julho de 2016, a partir da interação entre os dados coletados em campo e as análises deles extraídas.

Para obtenção de dados primários e secundários foram aplicadas as técnicas da documentação indireta, da documentação direta e a realização de entrevistas semiestruturadas (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 157).

A documentação indireta, baseada em pesquisa bibliográfica e documental, foi utilizada no estágio inicial da investigação, no período de setembro de 2014 a dezembro de 2015. A documentação direta, aplicada entre novembro de 2015 e maio de 2016, envolveu o levantamento de dados obtidos durante a etapa de campo, por intermédio de diversos documentos encontrados em arquivos públicos e particulares, fontes estatísticas, fotografias, mapas cartográficos e legislação urbano-ambiental.

As entrevistas semiestruturadas, realizadas de forma concomitante ao uso da documentação direta, foram guiadas por questionários utilizados como roteiros para a coleta de dados primários por meio de atores sociais chaves. O contato frequente com os entrevistados proporcionou, mesmo após a fase de campo, o conhecimento e a inclusão de novas informações sobre o objeto empírico de análise, surgidas em virtude da dinâmica da gestão do espaço urbano.

2.3.1 Documentação indireta

A documentação indireta foi empregada na fase preliminar do estudo, que antecedeu as idas ao campo. A pesquisa documental foi realizada para sondagem de informações previamente disponíveis sobre a gestão da unidade de análise e compreendeu a seleção de notícias jornalísticas (imprensa escrita e agências públicas de notícias eletrônicas); meios audiovisuais (programas gravados de rádio, canal aberto de televisão e vídeos institucionais divulgados na *internet*); publicações de atos

administrativos nos diários oficiais da União, do estado do Pará e do município de Belém relacionados à obra na orla do Portal da Amazônia; Anuário Estatístico de Belém (2012); Censo Demográfico 2010 (IBGE) e documentos públicos sobre o Projeto Orla da Estrada Nova – como também é conhecido o projeto de intervenção estudado – tais como o Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (RIMA) e a maquete eletrônica do empreendimento.

Em complementação à documentação indireta, buscou-se estabelecer uma primeira aproximação com alguns atores sociais alinhados com o tema da gestão das orlas de Belém, com o objetivo de averiguar informações preliminares e relatos de experiência não disponíveis em arquivos. Na ocasião conversou-se com dois professores da Universidade Federal do Pará, três membros do Movimento Orla Livre e um integrante do Conselho Municipal de Meio Ambiente, os quais forneceram esclarecimentos valiosos à pesquisa.

A etapa de documentação indireta favoreceu a identificação das instituições envolvidas na gestão das orlas de Belém e a elaboração do protocolo do estudo de caso para guiar a coleta de informações durante a realização das entrevistas.

2.3.2 Documentação direta

A pesquisa documental foi realizada durante as idas a campo, quando foram visitadas doze instituições públicas, algumas mais de uma vez, com o objetivo de coletar dados oficiais e informações não sigilosas de atores governamentais que interagiram com o Projeto Orla da Estrada Nova e que trabalham diretamente com a gestão das orlas de Belém.

Entre os meses de novembro de 2015 e maio de 2016 foram visitadas as seguintes instituições públicas: (1) Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Pará (SPU-PA); (2) Justiça Federal - Seção Judiciária do Pará; (3) Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS); (4) Secretaria Adjunta de Inteligência e Análise Criminal da Polícia Civil do Estado do Pará (SIAC); (5) Delegacia de Polícia Civil - Seccional Jurunas; (6) Secretaria Municipal de Urbanismo (SEURB); (7) Secretaria Municipal de Economia (SECON); (8) Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA); (9) escritório executivo do Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova (PROMABEN); (10) Comando da Guarda

Municipal de Belém (GMB); (11) Câmara Municipal de Belém e (12) Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM).

As dificuldades logísticas encontradas para agendar reuniões e conversar com servidores municipais durante o horário de atendimento ao público – especialmente entre dezembro de 2015 e fevereiro de 2016, devido aos eventos comemorativos pelos 400 anos de fundação da cidade – assim como para coletar documentos nas instituições visitadas, interferiram no cronograma da pesquisa, que precisou ser reajustado para comportar as demais etapas do estudo. A maioria dos servidores municipais consultados demonstrou algum receio de ceder cópia de documentos públicos não sigilosos sem prévia autorização dos seus superiores, o que significou, na prática, entraves ao acesso à informação.

A obtenção de cópia dos autos dos processos de licenciamento ambiental do Projeto Orla da Estrada Nova e seus respectivos anexos (programas, atas, relatórios, ofícios etc.), na SEMAS, e da Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público para anular as licenças ambientais e a licitação referentes à obra, na Justiça Federal, dependeu do prévio pagamento de emolumentos e de trâmites burocráticos que também impactaram no cronograma da pesquisa. Por outro lado, documentos normativos (federais, estaduais e municipais) foram coletados através da *internet*, sem dificuldade de acesso, tendo sido consultada a Diretoria Legislativa da Câmara Municipal de Belém apenas para verificar se existiam projetos de lei apresentados no sentido da regulamentação de artigos do Plano Diretor de Belém. As normas mais relevantes foram Constituição da República de 1988, Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e Lei Municipal n. 8.655/2008 (Plano Diretor).

Entre novembro de 2015 e maio de 2016 também foram visitadas três instituições privadas representantes dos interesses de moradores e comerciantes da orla do Portal da Amazônia, a saber: Associação de Moradores de Terrenos de Marinha do Estado do Pará (AMTM-PA); Associação de Trabalhadores Informais do Portal da Amazônia (ATIPAM) e Associação de Vendedores da Orla do Portal da Amazônia (AVOB). Em paralelo foram buscadas informações com membros de duas entidades não governamentais cujas atuações estão alinhadas com a problemática da sustentabilidade urbano-ambiental de Belém – Conselho Municipal de Meio Ambiente e Observatório Social de Belém – e por meio de um movimento social, o Movimento Orla Livre, engajado em reivindicações populares pela desobstrução das

orlas da cidade, para usufruto coletivo dos espaços urbanos de uso comum. O Quadro 1 demonstra, em síntese, os principais documentos coletados.

Quadro 1 - Principais documentos que compõem a pesquisa documental

N.	Documento	Assunto	Fonte
Processos judiciais (sem sigilo)			
1	Autos do processo físico n. 001003581.2006.4.01.3900.	Ação Civil Pública proposta pelo MPF em face do Município de Belém, do Estado do Pará e da construtora contratada para a execução das obras da orla do Portal da Amazônia.	Justiça Federal - Seção Judiciária do Pará, 9ª Vara Federal
2	Autos do processo físico n. 2004.39.00.005184-2.	Ação Civil Pública proposta pelo MPF em face da União, do Município de Belém e da CODEM, para discutir a dominialidade da Primeira Légua Patrimonial de Belém e obter o cancelamento de todos os débitos que tenham se originado do não pagamento da taxa de ocupação dos imóveis situados na referida légua.	Justiça Federal - Seção Judiciária do Pará, 5ª Vara Federal
Processos administrativos (sem sigilo)			
3	Autos do processo físico de licenciamento ambiental n. 215083/2006.	Requerimento de Licença Prévia para o Projeto Orla da Estrada Nova.	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade
4	Autos do processo físico de licenciamento ambiental n. 382022/2006.	Requerimento de Licença de Instalação para o Projeto Orla da Estrada Nova	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade
5	Autos do processo físico de licenciamento ambiental n. 275333/2007.	Requerimento de renovação de Licença de Instalação e de Licença de Operação para o Projeto Orla da Estrada Nova	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade
6	Ata de audiência pública realizada no dia 28 de julho de 2006, em Belém.	Registra todas as ocorrências da audiência pública do Projeto Orla da Estrada Nova.	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade
7	Relatório socioeconômico do Projeto Orla da Estrada Nova (2006).	Apresenta os resultados do levantamento realizado pelo município de Belém sobre o contexto social e econômico das pessoas diretamente afetadas pelo Projeto Orla da Estrada Nova.	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade
8	Projeto Básico Ambiental do Projeto Orla da Estrada Nova (2006).	Apresenta ações e programas de gestão das questões ambientais relativas à obra da orla do Portal da Amazônia.	Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova
9	Termo de Referência para licenciamento ambiental de obras de construção civil pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente (2015).	Aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente durante a Reunião Extraordinária realizada no dia 18 de junho de 2015 e registrada em ata.	Conselho Municipal de Meio Ambiente

(Continua)

Quadro 1 - Principais documentos que compõem a pesquisa documental
(Continuação)

N.	Documento	Assunto	Fonte
Outros documentos públicos (sem sigilo)			
10	Termo de Referência para o licenciamento ambiental da obra do Projeto Orla da Estrada Nova (2006).	Documento elaborado pelo órgão licenciador (SEMAS) com auxílio do empreendedor para subsidiar análises técnicas e jurídicas durante o processo de licenciamento ambiental.	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade
11	Plano de Reassentamento e Compensação Social (2006).	Define objetivos, princípios e procedimentos para a realocação involuntária de famílias e atividades econômicas, indenização e assistência social à população diretamente afetada pelo Projeto Orla da Estrada Nova. Prevê programas de medidas para mitigar e compensar os impactos sociais e ambientais do empreendimento.	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade
12	Estudo Prévio de Impacto Ambiental do Projeto Orla da Estrada Nova (2006).	Avaliação de impactos socioeconômicos e ambientais da intervenção urbana sobre a orla do Portal da Amazônia.	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade
13	Portaria n. 04, de 24 de abril de 2006, expedida pela Gerência Regional da Superintendência do Patrimônio da União no Estado Pará.	Autoriza o município de Belém a realizar obras e serviços de engenharia nos terrenos de marinha e seus acrescidos inseridos nas poligonais definidas pelo Projeto Orla da Estrada Nova.	Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Pará
14	Anuário Estatístico de Belém (2012), capítulos 1 e 2.	Apresenta características do território de Belém, demográficas e socioeconômicas da população.	Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém
15	A Autorização de obras e serviços de engenharia n. 005, de 18 de outubro de 2010, e Retificação de Autorização de 27 de setembro de 2014.	Autoriza o município de Belém a realizar obras e serviços de engenharia somente nas poligonais definidas pelo Projeto Orla da Estrada Nova e que se caracterizam como bens de uso comum do povo sob jurisdição federal.	Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Pará
16	Ofício n. 527/2011-DA/CJRM, de 25 de julho de 2011.	Comunica ao Cartório do 1º Ofício de Registro de Imóveis da capital a decisão da Corregedoria de Justiça da Região Metropolitana de Belém no sentido de se aguardar o julgamento definitivo das ações envolvendo terrenos de marinha inseridos na Primeira Léngua Patrimonial.	Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Pará
17	Termo de Compromisso referente à Compensação Ambiental do Projeto Orla da Estrada Nova (2006).	Formaliza perante o órgão licenciador os critérios para compensação ambiental dos impactos negativos da obra na orla do Portal da Amazônia, assumindo o empreendedor a obrigação de apoiar a implementação e gestão da Área de Proteção Ambiental da ilha do Combú (APA estadual).	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade

(Continua)

Quadro 1 - Principais documentos que compõem a pesquisa documental
(Continuação)

N.	Documento	Assunto	Fonte
18	Estatística sobre registros de crimes/contravenções no entorno da orla do Portal da Amazônia, no período de 30/06/2012 a 30/03/2016.	Dados estatísticos gerais, por hora e dia da semana na Rua Bernardo Sayão e na Rua dos Mundurucus, vias localizadas no entorno da orla do Portal da Amazônia.	Secretaria Adjunta de Inteligência e Análise Criminal da Polícia Civil do Estado do Pará
19	Censo Demográfico 2010.	Dados estatísticos sobre a população de Belém.	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Arquivos particulares de livre veiculação (sem sigilo)			
20	Vídeo do programa de televisão “Sem Censura Pará”, exibido pelo canal aberto TV Cultura no dia 14 de janeiro de 2015.	Programa de debate em que o atual Prefeito de Belém foi convidado para falar sobre vários temas relacionados à gestão da cidade, entre eles a gestão da orla do Portal da Amazônia.	TV Cultura
21	Áudio do programa de rádio Rádio Web UFPA veiculado no dia 22 de setembro de 2014.	Programa de debate em que uma representante da CODEM e outros convidados discutem projetos da Prefeitura para as orlas de Belém.	Rádio Web UFPA
22	Vídeo publicitário em que o ex Prefeito de Belém anunciou o início da obra na orla do Portal da Amazônia.	Publicidade institucional veiculada no ano de 2007 e que, atualmente, está disponível na internet.	Youtube

Fonte: Elaboração própria.

Além dos documentos listados no Quadro 1, durante as observações simples feitas em campo também foram registradas fotografias próprias e coletadas outras cedidas por um Informante-chave e por duas pessoas que colaboraram com esta pesquisa. Algumas imagens que retratam a fase de implantação do projeto da orla do Portal da Amazônia foram capturadas por meio da ferramenta *Google Street View*, enquanto outras imagens referentes à formação de Belém e ao processo de ocupação das orlas da cidade foram encontradas em *sites* sobre conteúdo histórico.

O conjunto de documentos arrecadados revelou como ocorreram os processos de concepção e implantação do Projeto Orla da Estrada Nova e se durante tais etapas houve participação e cooperação da população. Além disso, a documentação demonstrou como estão sendo realizados, atualmente, o monitoramento e a gestão da orla do Portal da Amazônia.

2.3.3 Entrevista semiestruturada

De acordo com Yin (2001, p. 30), as evidências de um estudo de caso podem ser alcançadas por meio de diversas fontes, entre elas a documentação e a entrevista. Partindo dessa premissa e visando aprofundar a pesquisa sobre gestão da orla do Portal da Amazônia, empregou-se a técnica da entrevista semiestruturada para coleta de dados primários por meio de respondentes relevantes.

As quinze entrevistas semiestruturadas aplicadas nesta pesquisa duraram em média duas horas. Outras três entrevistas foram realizadas, porém os respondentes não demonstraram ter conhecimento específico sobre a gestão da orla do Portal da Amazônia, por isso os seus relatos foram aproveitados no estudo de caso apenas como informação complementar. Os protocolos das entrevistas, criados para cada grupo de entrevistados, encontram-se dispostos no Apêndice A deste trabalho.

A seleção dos quinze entrevistados derivou do mapeamento das instituições envolvidas na gestão da orla do Portal da Amazônia e também se baseou nos dados obtidos por meio da documentação indireta, nas conversas com informantes-chave e no conhecimento prévio da pesquisadora. O Quadro 2 apresenta o rol de entrevistados que foram escolhidos porque interagiram com o Projeto Orla da Estrada Nova e/ou trabalham na gestão das orlas de Belém.

Quadro 2 - Descrição das entrevistas aplicadas no estudo de caso

Entrevistado n.	Organização	Ocupação ou cargo	Forma de registro dos dados	Data da entrevista
1	Movimento Orla Livre	Participante	Anotações escritas	24/11/2015
2	Observatório Social de Belém	Coordenador da Área Ambiental	Anotações escritas	02/12/2015
3	Conselho Municipal de Meio Ambiente	Conselheiro	Gravação de voz autorizada e anotações escritas	29/12/2015
4	Movimento Orla Livre	Líder do Movimento	Anotações escritas	18/01/2016
5	Associação de Moradores de Terrenos de Marinha do Estado do Pará	Diretor Geral e Líder Comunitário	Gravação de voz autorizada e anotações escritas	19/01/2016
6	Associação dos Moradores de Terrenos de Marinha do Estado do Pará	Vice-Presidente e Líder Comunitário	Gravação de voz autorizada e anotações escritas	19/01/2016

(Continua)

Quadro 2 - Descrição das entrevistas aplicadas no estudo de caso
(continuação)

Entrevistado n.	Organização	Ocupação ou cargo	Forma de registro dos dados	Data da entrevista
7	Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova	Subcoordenador Ambiental	Anotações escritas	22/01/2016
8	Secretaria Municipal de Urbanismo	Engenheira Civil	Anotações escritas	22/01/2016
9	Secretaria Municipal de Meio Ambiente	Analista Ambiental do Departamento de Gestão de Áreas Especiais	Anotações escritas	26/01/2016
10	Secretaria Municipal de Urbanismo	Assistente Social	Gravação de voz autorizada e anotações escritas	03/02/2016
11	Secretaria Municipal de Urbanismo	Diretor do Departamento de Obras Civas	Gravação de voz autorizada e anotações escritas	11/02/2016
12	Associação de Trabalhadores Informais do Portal da Amazônia	Associado e Líder comunitário	Gravação de voz autorizada e anotações escritas	13/02/2016
13	Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Pará	Superintendente	Gravação de voz autorizada e anotações escritas	16/02/2016
14	Secretaria Municipal de Economia	Diretor do Departamento de Comércio e Publicidade em Vias Públicas	Gravação de voz autorizada e anotações escritas	13/04/2016
15	Associação de Vendedores da Orla do Portal da Amazônia	Presidente	Anotações escritas	23/04/2016

Fonte: Elaboração própria, 2016.

Por meio das entrevistas semiestruturadas objetivou-se levantar, no mínimo, as seguintes informações:

- a) Dados pessoais do entrevistado, instituição que representa ou representava quando ocorreram os processos de planejamento e a implantação do Projeto Orla da Estrada Nova, bem como o papel desempenhado por ambos na gestão do espaço urbano;
- b) Canais para acesso à informação pública, comunicação, mobilização social e engajamento social;
- c) Intelegibilidade, transparência e atualização de informações públicas;

- d) Espaços e canais para manifestação de opiniões, demandas e proposições da população;
- e) Preparação e educação para o exercício democrático da participação e da cooperação;
- f) Cooperação interfederativa e interinstitucional;
- g) Em caso de participação e cooperação, se houve pluralidade de atores sociais e igualdade de condições para participar e cooperar;
- h) Coordenação de interesses conflitantes de diferentes atores sociais com abertura para diálogo, entendimento sem coerção e aprendizagem mútua;
- i) Consideração dos anseios da coletividade na construção do interesse comum e incorporação de eventuais proposições na concepção do projeto e planejamento da ação pública;
- j) Tomada de decisão coletiva, sem coerção, pelos atores engajados na ação pública;
- k) Canais para encaminhamento de demandas e reclamações pela coletividade e resposta por parte do Poder Público municipal, na etapa de monitoramento do projeto;
- l) Mecanismos institucionais para avaliação, pela coletividade, dos processos realizados e dos resultados alcançados;
- m) Mecanismos institucionais para controle social das ações do Poder Público;
- n) O que está sendo planejado e/ou realizado para gestão dos espaços de orla da cidade, especialmente da orla do Portal da Amazônia.
- o) Indicativos de cidade justa, democrática e sustentável.

Cumprido esclarecer que do total de entrevistados, apenas três pessoas preferiram colaborar com a pesquisa por escrito, alegando dificuldade para realizar reunião presencial. Esses entrevistados receberam o questionário sugestivo por *e-mail* e devolveram as respostas pelo mesmo canal de comunicação.

2.4 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

Na terceira etapa da pesquisa foi realizada organização, interpretação e análise dos dados empíricos coletados, utilizando-se a técnica do mapeamento cognitivo, a fim de sistematizar o grande volume de dados acessados e gerar um relatório do

estudo de caso. A mesma técnica foi aplicada para revisão bibliográfica e análise conceitual, a partir do que foram elaboradas inferências sobre as relações teóricas, normativas e causais identificadas entre as variáveis sob investigação (participação e cooperação), utilizando-se recursos da plataforma Windows (*Word* e *Excel*).

De acordo com Okada (2008), os mapas cognitivos são excelentes ferramentas para organização, ênfase, análise e aprofundamento de referências bibliográficas, conceitos, teorias e dados empíricos, pois ajudam a direcionar o que é essencial na pesquisa. A estratégia permite que se estabeleça interligações entre as diferentes descrições e perspectivas de um mesmo conceito, o que otimiza o raciocínio e o aprendizado.

As representações gráficas construídas para mapear o conhecimento acumulado favoreceram a visualização e a reflexão sobre aspectos importantes da pesquisa, contribuindo para que a pesquisadora tivesse maior facilidade ao externalizar as suas interpretações de conceitos-chaves e ao internalizar as relações existentes entre as diversas perspectivas analisadas, como por exemplo sobre os elementos formadores das concepções de cidade justa, democrática e sustentável e das teorias da Gestão de Bens Comuns e Gestão Social.

Com o auxílio de dois profissionais com conhecimento de cartografia, as evidências sistematizadas foram empregadas na elaboração de oito mapas cartográficos que espacializam dados coletados em campo, como por exemplo a localização geográfica de Belém; a localização do lócus da pesquisa e o atual estágio do Projeto Orla da Estrada Nova; a classificação das orlas, segundo o Plano Diretor de 2008, e a situação de apropriação das orlas de Belém.

2.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

As limitações encontradas nesta pesquisa estão relacionadas ao método de investigação, pois, de acordo com Yin (2001), no estudo de caso é comum existir mais variáveis de interesse do que fontes disponíveis. Desse modo, para compensar a restrição do método, recomenda-se a busca de diversas evidências convergentes.

Uma desvantagem verificada durante o desenvolvimento da pesquisa foi em relação à técnica da entrevista, devido ao indeterminismo de algumas respostas, à subjetividade dos depoimentos e à possibilidade de a pesquisadora ter influenciado nos relatos por meio de perguntas formuladas de maneira inadequada. Percebeu-se

que a maioria dos agentes públicos entrevistados transpareceu preocupação em não prejudicar sua relação com a instituição a que estão vinculados, por isso algumas respostas se mostraram tendenciosas.

Houve, ainda, dificuldade para localizar servidores que trabalharam na gestão passada, quando teve início a intervenção urbanística na orla do Portal da Amazônia, pois muitos eram comissionados e foram substituídos a partir de 2012. A confrontação do teor das entrevistas com as evidências documentais funcionou como mecanismo de compensação das limitações.

Por último, devido à limitação financeira e temporal desta pesquisa, não foi possível visitar todas as instituições locais envolvidas na gestão das orlas de Belém, nem aguardar a disponibilidade de todos os agentes produtores da orla do Portal da Amazônia, como por exemplo empresários dos setores portuário e imobiliário, por isso focou-se em moradores, agentes estatais, associações privadas e movimento social. Além disso, não foi possível citar integralmente as evidências coletadas, devido ao grande volume de informações e documentos levantados durante o estudo de caso.

3 EM BUSCA DE UM ARCABOUÇO TEÓRICO PARA ENTENDER A GESTÃO DE BENS COMUNS URBANOS: CIDADE JUSTA, DEMOCRÁTICA E SUSTENTÁVEL, GESTÃO DE BENS COMUNS E GESTÃO SOCIAL

A presente pesquisa trabalha na interseção de quatro concepções distintas, por isso o arcabouço a seguir apresentado é formado pelas perspectivas teórica e legal de cidade justa, democrática e sustentável e pelos constructos extraídos da Gestão de Bens Comuns e da Gestão Social. As teorias tomadas em conjunto com as normas jurídicas selecionadas – Constituição da República de 1988 e Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) – servem como lente e fio condutor para o estudo de caso realizado no quinto capítulo, que visa analisar como ocorre a gestão das orlas de Belém (PA), tomando como referência a gestão da orla do Portal da Amazônia.

Para alcançar o objetivo dedicado este capítulo, optou-se pelo seguinte encadeamento lógico dos fundamentos teóricos: cidade justa, democrática e sustentável, na dimensão conceitual e na dimensão dos direitos; Gestão de Bens Comuns e Gestão Social.

3.1 CIDADE JUSTA, DEMOCRÁTICA E SUSTENTÁVEL: ASPECTOS TEÓRICOS E LEGAIS

Esclarece-se, inicialmente, que a presente pesquisa não se propõe a esgotar a temática adotada como contexto de análise do objeto empírico da pesquisa. Embora se reconheça que muitas são as definições de cidade justa, democrática e sustentável, uma vez que o significado vai se dinamizando ao longo do tempo, as concepções a seguir expostas foram selecionadas a partir de um questionamento que levou à identificação de abordagens verificadas na literatura, bem como ao desvendamento do sentido encontrado na Constituição da República de 1988 e na Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), favorecendo a visualização de correlações entre as normas que configuram marcos legais brasileiros e os atuais debates acadêmicos sobre o assunto.

Inicia-se a abordagem por uma sucinta narrativa dos mais importantes eventos internacionais sobre sustentabilidade urbana ocorridos após a década de 1970, os quais influenciaram debates nacionais, regionais e locais em todo o mundo, para que

se possa decifrar as adjetivações “justa”, “democrática” e “sustentável” que hoje se somam à palavra cidade, tornando-a um tipo ideal.

3.1.1 Origem e evolução dos debates políticos sobre sustentabilidade urbana

A partir da segunda metade do século XX, devido à intensificação do processo de urbanização, ao crescimento da população mundial e à diminuição da qualidade de vida nas cidades, questões relacionadas ao meio ambiente começaram a fazer parte das pautas de discussões nacionais e internacionais sobre problemas globais emergentes. O aumento da crise ambiental nos anos seguintes ao término da Segunda Guerra Mundial atraiu para o núcleo dos debates políticos preocupações com esgotamento dos recursos naturais; aumento da degradação ambiental; ocorrências de desertificação, secas, inundações e escassez de água doce; perda de biodiversidade e mudanças climáticas.

A Conferência de Estocolmo (1972), realizada na Suécia, foi o primeiro grande evento planejado pela Organização das Nações Unidas (ONU) para discutir questões ligadas à degradação do meio ambiente, sendo por isso considerada um marco histórico. O acontecimento resultou na elaboração da “Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano” (1972), documento que, por meio de 26 princípios, expressou as convicções e os anseios comuns dos países participantes. Naquela época, a abordagem do desenvolvimento fundamentado nas pessoas trouxe para o centro do debate o tema do desenvolvimento humano, que se realizaria pela melhoria da qualidade de vida das pessoas (VASCONCELLOS SOBRINHO, 2013, p. 17) e pela proteção do meio ambiente.

Nas convenções sobre meio ambiente promovidas depois de 1972, inspirados pelos princípios estabelecidos em Estocolmo, representantes de diversos países, entre eles o Brasil, passaram a assumir compromissos de cooperação internacional para proteção do meio ambiente e a firmar pactos no sentido da implantação de políticas internas de gestão de recursos naturais, que tivessem como fundamento a melhoria da qualidade de vida humana, o acesso equitativo aos recursos ambientais, o respeito à capacidade de renovação dos ecossistemas e a limitação ao uso dos recursos naturais não renováveis.

Durante a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos realizada no ano de 1976, na cidade de Vancouver, Canadá, discutiu-se como se

poderia promover políticas rurais e urbanas adequadas, em âmbito local e regional, para proporcionar melhoria nas condições de vida humana. O debate resultou na criação do “Programa Habitat” e levou à elaboração da “Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos”, plano de ação que sintetizou todas as questões mais relevantes tratadas na conferência. Desde então, a ONU criou uma agenda para auxiliar no enfrentamento de complexas questões urbanas, em busca de soluções que sejam realizáveis e duráveis. Por ter sido o primeiro a tratar especificamente do problema urbano no plano internacional, o evento de 1976 ficou conhecido como “Habitat I”.

Com a publicação, pela ONU, do Relatório intitulado “O Nosso Futuro Comum” (1987), a terminologia “desenvolvimento sustentável” surgiu no meio científico, vindo a ser definido como um modelo que permite a conjugação do desenvolvimento econômico e social com a proteção do meio ambiente, atendendo as necessidades das atuais gerações sem comprometer a possibilidade das futuras gerações de também suprir as suas próprias necessidades. Nos anos subsequentes, o tripé do desenvolvimento sustentável foi ganhando uma ampliação, passando o conceito a ser discutido por novas dimensões, tais como a política, a cultural e a tecnológica.

Na década de 1980, guiados pelo novo paradigma do desenvolvimento sustentável, os encontros no Brasil coordenados pelo Fórum Nacional pela Reforma Urbana – rede de organizações brasileiras que agrega movimentos sociais, associações de classe, organizações não governamentais e instituições de pesquisa defensoras do direito à cidade – acabaram influenciando a elaboração dos princípios estruturantes da Política Urbanística brasileira pós-1988, a saber: direito à cidade e à cidadania; reforma urbana; gestão democrática da cidade; função social da cidade e da propriedade (ALVES, 2010, p. 6.597).

Em 1992, a elaboração da Agenda 21 Global – instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável – pelos Estados integrantes da Conferência Internacional da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92), realizada no Rio de Janeiro, Brasil, favoreceu a incorporação paulatina da concepção de sustentabilidade no âmbito de leis, instituições, políticas públicas, programas, planos e ações governamentais. O plano de ação encartado na Agenda 21 Global parte da premissa de que a viabilidade do desenvolvimento sustentável necessita do auxílio das comunidades locais (SANTILLI, 2005, p. 46).

Outro importante documento que resultou da Eco-92 foi a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), que contém vinte e sete princípios norteadores da legislação ambiental brasileira, entre eles o da participação na gestão ambiental e o do acesso à informação ambiental. A Declaração é pautada na ideia de que a erradicação da pobreza é um pressuposto inafastável à realização do desenvolvimento sustentável (SANTILLI, 2005, p. 47).

A Eco-92 reafirmou o conceito de desenvolvimento sustentável que havia sido proposto cinco anos antes pelo Relatório “O Nosso Futuro Comum”, na tentativa de desmistificar os argumentos de que haveria uma suposta incompatibilidade entre desenvolvimento econômico-social e proteção ambiental. O aprofundamento da discussão conceitual durante a Eco-92 resultou na elaboração de uma Carta Mundial denominada “Por cidades, vilas e povoados, justos, democráticos e sustentáveis” (1992), documento que acabou se tornando referência nos debates sobre gestão democrática da cidade, um modelo de gestão que se sujeita ao controle e à participação popular e que requer um uso social e ambientalmente justo do espaço urbano, em busca da apropriação coletiva do território.

A Carta Mundial (1992) foi redigida sobre três eixos: direito à cidadania, gestão democrática da cidadania e função social da propriedade e da cidade. O direito à cidadania é entendido como um direito à participação de todos os habitantes da cidade, vila ou povoado na condução dos seus destinos. Esse direito guarda-chuva contempla outros direitos sociais como o direito à terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer, à informação, à liberdade de organização, bem como o respeito aos imigrantes e o reconhecimento de sua plena cidadania. Referido direito também é voltado à preservação da memória e da identidade cultural.

Gestão democrática da cidade é compreendida na Carta Mundial (1992) como uma forma de se planejar, produzir, operar e governar as cidades sujeita ao controle e à participação da sociedade civil, destacando-se como prioritário o fortalecimento e a autonomia dos poderes públicos locais e a participação popular. A Carta Mundial (1992) concebe a função social da propriedade e da cidade como a predominância do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, para que haja um uso socialmente justo do espaço urbano e para que os cidadãos se apropriem do território, democratizando os seus espaços de poder, produção e cultura segundo parâmetros de justiça social e sustentabilidade.

Na segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em 1996, na cidade de Istambul, Turquia, representantes de vários países, inclusive do Brasil, preocupados com o meio ambiente e as condições de vida da população urbana, decidiram estabelecer metas comuns para realização da garantia de moradia digna a todos, além de transformação dos assentamentos humanos em espaços dotados de segurança, saúde, condições adequadas de habitação, equidade, sustentabilidade e produtividade (ALVES, 2010, p. 6.598).

A partir da Habitat II, a cidade passou a ser pensada pelas suas múltiplas funções – habitação, trabalho, ambiental, lazer e circulação – e pelo que elas significam para o bem-estar coletivo e o equilíbrio ambiental. O evento favoreceu discussões sobre descentralização e poder local, na medida em que ampliou o rol de participantes para contemplar setores não governamentais, além de representantes políticos, setor privado e técnicos (ANTONUCCI; KATO; ALVIM, 2009).

Na década de 1990, o direito à cidade sustentável surgiu como marco teórico, balizado pelos debates proporcionados pela Habitat I e Habitat II, que apontaram a necessidade de superação do modelo tradicional de desenvolvimento pautado no individualismo e no direito absoluto de propriedade (REDIN, 2011, p. 57). Como consequência das ideias lançadas nas conferências promovidas pela ONU, passou-se a compreender um rol de direitos como imprescindíveis à sustentabilidade urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades, a saber: direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e lazer (ALFONSIN, 2011, p. 37).

Em Johannesburgo, África do Sul, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10) reuniu-se em 2002 para verificar os resultados obtidos pelos Estados-membros da ONU nos últimos dez anos. A agenda política do evento reacendeu compromissos assumidos em convenções anteriores no sentido de aumentar esforços voltados à promoção do desenvolvimento sustentável.

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) ocorrida em 2012, no Rio de Janeiro, Brasil, marcou a intenção dos Estados-membros de renovar o compromisso político com o desenvolvimento sustentável. Assim como na Rio+10, o evento tinha por objetivo avaliar o progresso alcançado nos últimos dez anos e mapear os desafios para implementação dos acordos firmados desde a Conferência de Estocolmo.

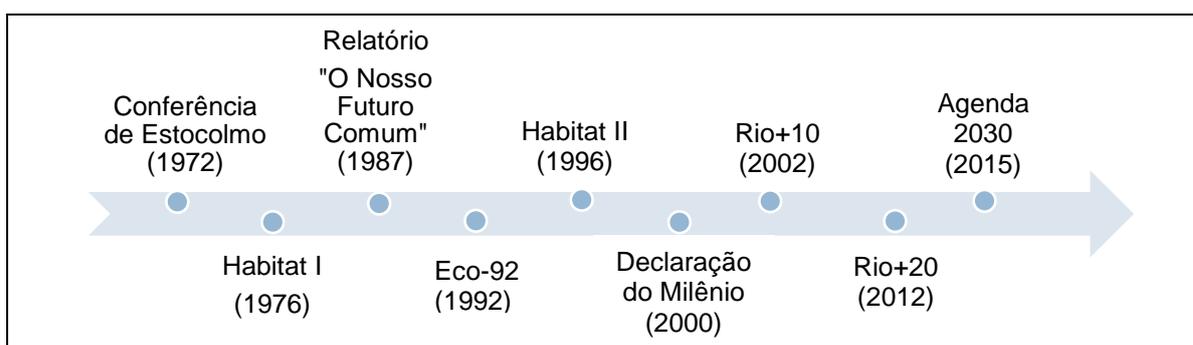
Nesse ínterim, o Programa Habitat da ONU foi aditado pela “Declaração do Milênio”, que fixou metas para promoção da sustentabilidade no período de 2000 a 2015. A “Agenda 2030”, apresentada no encerramento da Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (2015), realizada em Nova York, Estados Unidos, complementou a “Declaração do Milênio” para servir como um novo plano de ação para o período de 2016 a 2030. O documento é constituído por 169 metas e 17 objetivos globais voltados à realização do desenvolvimento sustentável.

Entre os novos escopos apresentados pela ONU destaca-se o de número onze, que busca tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Para tanto, o objetivo onze propõe, em síntese, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável; ampliar as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis e proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos e verdes (ONU, 2015).

A “Agenda 2030”, que encontra alicerce em Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos, parte da premissa de que a erradicação da pobreza é o maior desafio global e uma condição cogente à realização do desenvolvimento sustentável. Por esse motivo, chefes de Estado participantes da conferência de 2015 decidiram firmar um acordo, a ser ratificado no âmbito de cada país, no sentido de, entre outros propósitos, pôr fim à fome e à pobreza; combater desigualdades; garantir acesso à habitação e a transportes seguros, acessíveis e sustentáveis; trabalhar para a construção de sociedades pacíficas, justas e inclusivas, defender os direitos humanos e proteger o meio ambiente (Idem).

O Gráfico 1, a seguir colacionado, sintetiza o quadro histórico apresentado.

Gráfico 1 - Linha do tempo dos debates políticos sobre sustentabilidade urbana



Como se pode perceber na evolução histórica exposta no Gráfico 1, a partir da segunda metade do século XX, por um conjunto de fatores políticos, econômicos, sociais e ecológicos, o paradigma do desenvolvimento sustentável passou a ser discutido e adotado mundialmente como referência para proteção do meio ambiente e tutela da qualidade de vida humana, inclusive em áreas urbanas. Ao longo dos anos, o tema passou a fazer parte da agenda política da ONU, cujos membros assumiram, pouco a pouco, o desafio conjunto de construir em seus respectivos territórios um modelo de desenvolvimento econômico alicerçado no equilíbrio ambiental, bem como na solidariedade, liberdade, igualdade, dignidade humana e justiça social. A despeito dessa constatação, os adjetivos que hoje qualificam as cidades ideais – justas, democráticas e sustentáveis – não são de fácil compreensão, merecendo investigação na literatura para que se possa compreender o sentido de cada um.

Entre os debates realizados no século XX incluem-se aqueles que formularam importantes críticas ao desenvolvimento pautado no urbanismo modernista, até então dominante como ideologia e técnica, provocando reflexão sobre a necessidade de se repensar a apropriação, o planejamento e a gestão das cidades. Nesse sentido, a teoria sobre o direito à cidade apresentada por Lefebvre, em 1968, abriu caminho para que se pudesse discutir a conexão existente entre os processos de industrialização, urbanização e desenvolvimento, bem como os impactos dela na vida dos que habitam em cidades.

3.1.2 Direito à cidade: um direito à produção, apropriação e gestão coletiva dos espaços urbanos

A origem da cidade está ligada à necessidade humana de convivência ordenada para a satisfação de necessidades comuns (BRANDÃO, 2009, p. 132). A cidade se (re)produz conforme a organização e a (re)produção da sociedade (LIMA, 2008, p. 59), por isso Park (1967, p. 3) afirma que o homem, ao construir a cidade, reconstrói a si mesmo, ainda que não tenha uma nítida consciência do seu papel nela.

Carlos (2013b, p. 28-29) explica que “o desenvolvimento histórico produz um espaço a partir da unidade dialética homem-natureza”, logo a cidade expressa as contradições que estão inseridas na base da sociedade que a produz. Noutros termos, a reprodução do espaço urbano enquanto produto social “[...] realiza-se no cotidiano das pessoas e aparece como forma de ocupação e/ou utilização de determinado lugar,

num momento histórico específico” (CARLOS, 2013b, p. 30). Para Saquet (2007, p. 58), “o território é apropriado e construído socialmente, resultado e condição do processo de territorialização; é produto do processo de apropriação e domínio social”.

A existência da cidade antecede o surgimento da industrialização, porém é essa que oferece o ponto de partida para a reflexão sobre a cidade moderna (LEFEBVRE, 1969, p. 17) e contemporânea (CARLOS, 2013a, p. 96). Quando a industrialização surgiu na Europa, na segunda metade do século XVIII, a cidade já era uma realidade pujante, centro da vida política e de práticas sociais (LEFEBVRE, 1969, p. 18).

Como consequência dos novos arranjos produtivos, do modelo de organização do espaço, das formas reprodução da sociedade trazidos pelo perfil industrial, as cidades modernas sofreram profundas transformações em suas estruturas, mudanças essas que levaram à materialização do real sentido de urbano, o qual não se restringe à delimitação político-administrativa da cidade, mas também abrange as áreas agrícolas (LIMA, 2008, p. 62).

A urbanização¹ fincou as bases da especulação imobiliária, deu respaldo à comercialização de espaços urbanos e provocou o remodelamento da relação campo-cidade, amparada na propriedade do solo e no modelo de uso imposto por ela (LEFEBVRE, 1976, p. 138). Além disso, interferiu no modo de vida das pessoas, nas suas relações sociais e com a natureza em busca da acumulação de riqueza, de privilégios e de consumismo para retroalimentar o sistema que vive do excedente de produção (HARVEY, 2014, p. 30).

Preocupado com o tema da produção do espaço, Lefebvre (1969, p. 62) propôs em 1968 uma crítica radical ao modelo de urbanismo dominante até o início do século XX, cujas soluções, no seu entendimento, eram aplicáveis às cidades pré-capitalistas, mas não seriam adequadas às cidades contemporâneas. Por entender que a cidade é obra de uma história, uma decisão de pessoas e grupos sociais e não simplesmente um espaço passivo da concentração de capitais, Lefebvre (1969, p. 156-157) defendeu a necessidade de que a cidade resgate o sentido que a arte e a filosofia lhe emprestaram (espaço lúdico, de lazer e cultura), concedendo prioridade ao tempo em

¹ Processo histórico que teve início com a industrialização, a partir de meados do século XVIII, e que provocou mudança do centro da vida social, político e econômico do campo para a cidade. Desde então, a cidade começou a apresentar significativo crescimento populacional e acelerada expansão territorial, passando a ser organizada e estruturada para atender a dinâmica capitalista industrial.

detrimento do espaço e pondo a apropriação coletiva acima da dominação (propriedade) privada.

Ao recriminar o espaço produzido como modelo social pelo fenômeno da urbanização, que despreza as diferenças históricas constituídas e os espaços qualificados, Lefebvre (1969, p. 159) sustentou a tese de que o direito à cidade é um direito superior, que se coloca acima de interesses meramente econômicos e individuais. Esse direito abrange um rol de outros direitos, como o direito à liberdade; à individualização e socialização; ao habitat e habitar; à obra (atividade participante) e à apropriação coletiva da cidade.

Segundo Duarte (2015, p. 17), a crítica radical engendrada por Lefebvre se voltou à busca pelo direito de criação e plena fruição do espaço social, ou seja, pelo direito à produção do espaço público. Isso porque, como esclarece Saule Junior (2005, p. 3), o direito à cidade é um “direito dos habitantes das cidades e povoados de participarem na condução dos seus destinos”. Harvey (2012, p. 73), no mesmo sentido, entende o direito à cidade como um direito humano que vai além da liberdade individual e alcança a noção de um direito comum ao poder coletivo de moldar o processo de urbanização.

Para Harvey (2012, p. 81), a qualidade de vida urbana se transformou em uma mercadoria, “[...] assim como a própria cidade, num mundo onde o consumismo, o turismo e a indústria da cultura e do conhecimento se tornaram os principais aspectos da economia política urbana”. As consequências dessa mudança, chamada de “destruição criativa”, podem ser vistas na conformação dos espaços da cidade, onde cada vez mais vão surgindo “fragmentos fortificados, comunidades fechadas e espaços públicos privatizados mantidos sob constante vigilância”, o que dificulta a sustentação dos ideais de “identidade urbana, cidadania e pertencimento” (HARVEY, 2012, p. 81-82).

Harvey (2012, p. 84) chama atenção para um ponto importante desse processo de transformação urbana quando afirma que “o poder financeiro apoiado pelo Estado força a desobstrução dos bairros pobres, e, em alguns casos, tomando posse violentamente da terra ocupada por toda uma geração”. Isso é o que ele chama de “desapropriação do direito à cidade”. O autor conclui seu raciocínio destacando que a gestão e o controle democráticos sobre os excedentes do capital são imprescindíveis à adoção e concretização do direito à cidade como ideal político, o que demanda, como defendia Lefebvre, uma “revolução urbana” (HARVEY, 2012, p. 88).

Cáceres (2010, p. 4-5), ao discorrer sobre a cidade como bem público e resultado de permanente construção social, destaca que desde os anos 2000 a teoria lefebvrista do direito à cidade vem sendo retomada e rediscutida à luz da teoria dos Direitos Humanos, no bojo de reflexões críticas sobre as tendências que se apresentam nas cidades contemporâneas.

Os debates impulsionados por Lefebvre influenciaram a elaboração da “Carta Mundial pelo Direito à Cidade” (2005), instrumento voltado ao fortalecimento de processos, reivindicações e lutas urbanas que clama pela reunião de esforços do Poder Público, da sociedade e do mercado no sentido de reconhecer, fomentar, implementar, regular e concretizar o direito à cidade, norteados por princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. No começo do século XXI, o direito à cidade passou a ser reivindicado – principalmente por movimentos sociais – como um direito dos habitantes das cidades à produção, à apropriação e gestão coletivas dos espaços urbanos.

Tendo em vista os fundamentos sintetizados acima, passa-se à apreciação de como o direito à cidade se aproxima dos atuais debates sobre o significado de cidade justa, democrática e sustentável na dimensão teórica. Parte-se da premissa de que a teoria é uma ferramenta útil para se pensar e representar a realidade social de maneira encadeada e ordenada, por isso é importante debatê-la antes de se efetuar qualquer análise de natureza empírica.

A pretensão da presente pesquisa não é tentar encontrar um modelo puro de cidade justa, democrática e sustentável no município de Belém (PA), mas sim verificar se há proximidade ou afastamento entre o tipo ideal e a realidade estudada.

3.1.3 Concepção de cidade justa, democrática e sustentável

Partindo da visão kantiana sobre a importância do dever de direito para a promoção do bem-estar e da felicidade alheia, que é baseada na liberdade e na igualdade política, Rawls (2008, p. 75-76), em sua teoria sobre justiça como equidade, assevera que uma determinada sociedade só pode ser chamada de justa quando for capaz de assegurar modelos democráticos e cooperativos de convivência, reduzindo ao máximo as diferenças causadas pelo individualismo e beneficiando a comunidade como um todo. Para ele, a sociedade deve ser o centro das preocupações e não o indivíduo.

De acordo com Rawls, a distribuição dos recursos sociais (meios) necessários à liberdade, ao bem-estar coletivo e à felicidade independe das virtudes individuais, mas é sujeita à sorte, às escolhas que as pessoas fazem na vida, não decorrendo, portanto, de responsabilidade do governo (Idem). Segundo Rawls (2008, p. 75-76), os recursos sociais devem ser distribuídos às pessoas de forma igualitária, sem levar em consideração necessidades e virtudes individuais, exceto se uma distribuição desigual se revelar mais vantajosa para toda a comunidade (“desigualdade permissível”).

Dworkin (2012, p. 363-364) critica a teoria de Rawls por entender que a solução política predominante em uma sociedade é capaz de determinar as oportunidades e, conseqüentemente, as escolhas de cada indivíduo, daí porque não se pode admitir que estejam sendo feitas com plena liberdade, afinal as escolhas do indivíduo podem ocultar uma falta de alternativa. Para Dworkin, o objetivo do Estado quando determina a sua solução política deveria ser tornar *ex ante* os membros da comunidade iguais nos recursos impessoais, eliminando os efeitos da má sorte e, assim, deixando a questão dos fins para cada cidadão. Em outras palavras, o Estado deveria fazer uma prévia e justa distribuição dos recursos sociais mínimos (meios), para que, em seguida, a pessoa possa ter opções e fazer suas escolhas de vida com discernimento e liberdade, independentemente de suas características pessoais (Idem).

Sen (2008, p. 142-143) chama atenção para um aspecto importante da concepção política presente na teoria rawlsiana: o papel dado à liberdade, que é priorizado em relação a outros princípios de justiça. Para Sen, a capacidade de escolha de um indivíduo pode ser diminuída pela violação de sua liberdade e por algum enfraquecimento interno que ele sofra. Assim, uma teoria adequada de justiça não poderia desprezar as diferenças entre essas duas hipóteses, mas deveria considerar as variações interpessoais que podem ocorrer na transformação dos recursos em capacidades para buscar fins e objetivos. Noutros termos, Sen (2008, p. 143) defende que se a preocupação política é com a igualdade de liberdade, então é necessário perseguir tanto a liberdade de seus meios quanto a igualdade de seus resultados para que se possa falar em justiça.

A perspectiva da justiça como equidade complementada pela teoria da igualdade de recursos e pelas críticas à liberdade propostas por Sen forma uma interessante concepção de justiça distributiva, a qual concilia liberdade e igualdade, permitindo a criação de uma base teórica que norteie a garantia de alguns direitos pelo Estado. Desse modo, somente no bojo de uma ordem justa, com a concretização

prévia de direitos mínimos imprescindíveis à vida digna (educação, saúde, trabalho, moradia, segurança, lazer etc.) é que as pessoas podem fazer escolhas com liberdade plena, de acordo com os seus projetos particulares.

Como se pode perceber, as teorias de justiça pontuadas têm o ser humano como núcleo das preocupações. Embora se concorde com a discussão de justiça centrada nas pessoas, uma investigação adequada do significado de cidade justa, na contemporaneidade, não pode desconsiderar os debates sobre sustentabilidade que foram travados a partir da segunda metade do século XX e que trouxeram importantes preocupações ambientais para serem discutidas ao lado de questões sociais, políticas e econômicas, alargando, assim, o paradigma antropocêntrico.

Veja-se, então, de que forma se pode reler as clássicas concepções filosóficas sobre justiça associando-as ao novo paradigma do desenvolvimento sustentável, a fim de ampliar a temática e aplicá-la aos espaços urbanos, onde o desafio da realização de justiça social é maior, já que grande parte da população mundial vive atualmente nas cidades.

Sandel (2011, p. 255), ao discorrer sobre o significado de justiça ambiental, afirma que não se pode apartar o elemento kantiano “virtude” da discussão sobre justiça e direito. Para ele, o debate sobre o que é justo precisa levar em consideração os objetivos pré-estabelecidos pelas instituições, assim como os bens jurídicos por elas protegidos e os valores que adotam, visto que as pessoas não podem ser simplesmente separadas dos valores da sociedade que as cercam.

Rammê (2012, p. 98), concordando com a crítica lançada por Sandel, propõe que se construa uma teoria de justiça guiada pela ética não apenas nas relações humanas, mas também na relação homem-natureza, a qual resgate a filosofia kantiana da justiça como virtude, mas que acrescente a ela o alicerce do bem comum. Por essa perspectiva, justiça ambiental passa a ser vista como uma necessária reivindicação do bem comum, “numa visão teleológica, pluralista, não presa a certos fins inalteráveis, mas sim aberta ao diálogo e à evolução dos tempos e das relações” (Idem). Evita-se, desse modo, que a injustiça das relações sociais seja fonte produtora de relações injustas entre o homem e a natureza (RAMMÊ, 2012, p. 75) e que esse fator interfira na qualidade de vida e na liberdade das pessoas.

Injustiça ambiental é definida por Canotilho e Leite (2015, p. 194) como “qualquer decisão, seleção, prática administrativa ou atividade material referente à tutela do meio ambiente ou transformação do território, que onere, em termos

discriminatórios, indivíduos, grupos ou comunidades [...]”. A definição se assemelha àquela dada por Herculano (2002, p. 2), para quem injustiça ambiental é o mecanismo “[...] pelo qual sociedades desiguais destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, grupos raciais discriminados, populações marginalizadas e mais vulneráveis”.

Para Acselrad (2010), justiça ambiental é conceito relacionado ao movimento de ressignificação das questões ambientais engendrado por dinâmicas sociopolíticas relacionadas à demanda por justiça social. Vasconcellos Sobrinho (2015), por sua vez, entende os conceitos de sustentabilidade e justiça social de forma ampla, uma vez que eles contemplam “não somente as dimensões ecológicas, sociais, culturais e econômicas, mas também as questões político-institucionais e todos os seus desdobramentos”.

Bullard (1993) define justiça ambiental como sendo uma ação em que se persegue tratamento justo e engajamento de todas as pessoas “[...] independentemente de sua raça, cor, origem ou renda no que diz respeito à elaboração, desenvolvimento, implementação e reforço de políticas, leis e regulações ambientais”. Nesse sentido, justo é o tratamento em que nenhum grupo social tenha que tolerar desproporcionalmente os resultados ambientais negativos advindos de “[...] operações industriais, comerciais e municipais, da execução de políticas e programas federais, estaduais, locais ou tribais, bem como das consequências resultantes da ausência ou omissão destas políticas” (BULLARD, 1993).

É interessante notar como as visões apresentadas acima convergem para um mesmo sentido: o da necessidade de se considerar a relação entre homem e meio ambiente no conceito de justiça. Portanto, à luz de uma reflexão filosófica ampliada, pode-se deduzir que cidade justa é aquela capaz de concretizar direitos mínimos assegurados pelo Estado (educação, saúde, trabalho, moradia, segurança, lazer etc.), os quais são voltados à promoção da liberdade, do bem-estar coletivo, da qualidade de vida e da felicidade humana, tendo por base uma relação ética entre homem e meio ambiente, equitativa e incluyente, que permeia o presente e alcança solidariamente o futuro.

Veja-se, a partir desse momento, como a visão de justiça que resulta da síntese filosófica apresentada se conjuga com as principais abordagens teóricas sobre o significado de cidade sustentável.

Cavalazzi (2007, p. 69) compreende cidade sustentável como sendo aquela onde se harmonizam as relações sociais e os princípios de justiça distributiva, o que conduz a um “desenvolvimento econômico compatível com a preservação ambiental e a qualidade de vida dos habitantes”. Para Vasconcellos Sobrinho, Rocha e Ladislau (2009, p. 14-15), cidade sustentável é conceito multidimensional que se relaciona com mais de uma escala geográfica. Trata-se de um espaço onde Estado, sociedade e mercado cooperam no sentido de melhorar o meio ambiente natural, construído e cultural, em âmbito local, mas conectado com os objetivos da região.

Vasconcellos Sobrinho (2015) sugere o entendimento dos conceitos de sustentabilidade e justiça social em seus sentidos amplos, que abrangem as dimensões ecológicas, sociais, culturais e econômicas, bem como as questões políticos-institucionais e seus desdobramentos. Nessa perspectiva, a sustentabilidade consiste em um modelo de desenvolvimento econômico e social que favorece o uso equilibrado dos recursos naturais para satisfação das necessidades presentes de consumo e produção, assim como para o bem-estar das pessoas, sem prejudicar as populações adjacentes e futuras de usufruir do mesmo direito.

Vasconcellos Sobrinho, Rocha e Ladislau (2009, p. 17) aduzem que uma cidade sustentável busca o aperfeiçoamento da sua infraestrutura urbana e a concertação dos interesses de seus atores sociais heterogêneos, para proporcionar bem-estar a todos. Esse plano coletivo depende, no entanto, do exercício permanente de uma boa gestão que estimule as pessoas a exercer controle social sobre a cidade, mediante participação direta no planejamento e no acompanhamento de políticas públicas, em responsabilidade compartilhada com o Poder Público (VASCONCELLOS SOBRINHO; VASCONCELLOS; SOUZA, 2009, p. 33-36).

Para que o projeto territorial de justiça social e sustentabilidade urbana dê certo, Vasconcellos Sobrinho (2015) argumenta que a cidade deve funcionar como um sistema integrado, demandando por isso mesmo uma estrutura adequada de gestão social, governança e comunicação que “[...] facilite a interação entre os diversos atores sociais que a compõem para discutir e encontrar possíveis caminhos para a superação e priorização dos problemas a serem enfrentados”.

Dias (2010b, p. 320), no mesmo sentido, argumenta que o desafio político do desenvolvimento sustentável deve ser assumido pelo Poder Público para realização da dignidade humana e melhoria da qualidade de vida nos espaços urbanos, o que requer combate da pobreza e da exclusão social. Assim, as ações do Estado devem

ser balizadas pela ética e pela busca da concretização de igualdade e liberdade, premissas para o exercício da cidadania nos espaços urbanos.

À luz de uma perspectiva da cidade como bem público, Cáceres (2010, p. 1) destaca a importância de se analisar o alcance e as limitações das iniciativas da sociedade civil, tendo em vista o seu potencial de contribuir para o aperfeiçoamento das práticas democráticas e para a materialização da concepção de cidade justa, democrática e sustentável, lugar onde as pessoas podem encontrar as condições necessárias para a sua realização política, econômica, cultural, social e ecológica.

Outrossim, Cáceres (2014, p. 297-298) defende que não se pode conceber desenvolvimento urbano sustentável sem democratização, logo a democracia local constitui, ao mesmo tempo, um objetivo e um meio para a construção de sociedades mais justas e sustentáveis. Para ela, a inclusão e a representatividade das decisões públicas são dependentes do grau de participação da sociedade civil e da cidadania nos processos de tomada de decisão e participação, o que, por seu turno, é influenciado pela possibilidade de os cidadãos serem efetivamente informados sobre os mencionados processos, assim como acerca dos critérios que norteiam as decisões e as ações que são engendradas pelos agentes estatais (Idem).

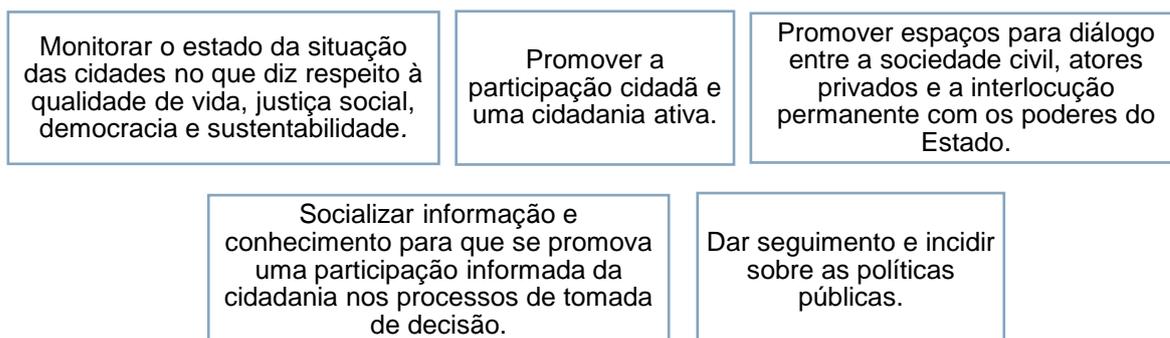
Ao tratar das estratégias necessárias ao alcance do objetivo político da cidade sustentável, Cáceres (2014, p. 299) cita como exemplo as cinco principais linhas de ação elaboradas pela Rede Latino-Americana por Cidades e Territórios Justos, Democráticos e Sustentáveis, iniciativa criada em 2008 para acompanhar a qualidade de vida em cidades da América Latina e que reúne, atualmente, Brasil, Argentina, Bolívia, Colômbia, Chile, México, Equador, Peru, Uruguai e Paraguai.

As linhas de ação ilustradas no Gráfico 2 correspondem às diretrizes propostas pela Rede Latino-Americana para apoiar a construção de cidades justas e sustentáveis, promover controle social e participação democrática em todos os setores da sociedade. Elas são referências para planejamento, implementação, monitoramento e controle de ações e políticas públicas orientadas à realização de justiça social e sustentabilidade urbana.

Marco (2012), corroborando com o sentido das linhas de ação indicadas no Gráfico 2, assevera que a gestão democrática realizada por meio da participação popular e da sociedade civil na elaboração, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano é componente essencial da cidade sustentável. Grazia (2001, p. 70) reforça esse entendimento ao argumentar que uma

cidade para se denominar sustentável deve perseguir a justa distribuição de seus bens e, ainda, consolidar os instrumentos políticos de controle social adequados à garantia da cidadania e do bem-estar coletivo.

Gráfico 2 - Principais linhas de ação propostas pela Rede Latino-Americana por Cidades e Territórios Justos, Democráticos e Sustentáveis



Fonte: Adaptado de Cáceres (2014, p. 299).

Dias (2010b, p. 322-323) acrescenta ao debate a ponderação de que não se pode falar em sustentabilidade urbana sem considerar aspectos socioculturais que compõem uma cidade para além de sua infraestrutura, tais como trabalho e renda, elementos necessários à materialização do conceito de vida digna, com qualidade. Desse modo, o planejamento e a gestão de políticas urbano-ambientais precisam se articular com as políticas geradoras de emprego e renda e com práticas democráticas que permitam a participação direta dos cidadãos como meio para superação da exclusão social.

Com base no exposto até aqui, pode-se deduzir que a cidade adjetivada como justa, democrática e sustentável consegue conciliar desenvolvimento econômico, justiça social e proteção do meio ambiente no seu sentido amplo (natural, artificial e cultural), para que todas as pessoas habitem com dignidade e usufruam de qualidade de vida. Trata-se de um tipo ideal de cidade que também é acessível, integrada, resiliente, inclusiva e segura, afinal todas essas dimensões compõem o significado atual de sustentabilidade urbana.

Sem embargo, Palhano (2005, p. 16), adverte que “[...] a simples mudança de conteúdo no conceito de desenvolvimento não garante a sua efetivação nos novos moldes se não existirem oportunidades de refundição democrática do Estado”. Na mesma direção, Dias (2010b, p. 326) pontua que é necessário redefinir a gestão dos

espaços urbanos para coligá-la à dos espaços rurais, adequá-la à perspectiva da sustentabilidade e às mudanças democráticas que ela requer. Assim sendo, para que o projeto da cidade sustentável se torne realidade é preciso ir além da retórica política e buscar novos mecanismos promotores de justiça socioambiental e democracia nas áreas urbanas, especialmente em nível local.

3.1.3.1 Participação: um elemento essencial à realização do projeto político da cidade justa, democrática e sustentável

De acordo com Cáceres (2010, p. 1), a compreensão da cidade como produto de um processo de construção social, tal como proposto por Lefebvre (1969), favorece a incorporação de novas formas de análise e enfrentamento de problemas que se repetem em muitas cidades e que foram trazidos ou agravados pelo fenômeno da urbanização, tais como a concentração de população e pobreza, desigualdade, segregação socioespacial, degradação do meio ambiente, apossamento privado de bens e espaços públicos.

Nos dias atuais, a questão urbana se alinhou à agenda recomendada por organizações internacionais que buscam resgatar o papel da cidade como espaço público e político, onde se pode discutir temas como crescimento desordenado e desigualdade no acesso a bens e serviços públicos. Nesse contexto, a participação emerge como elemento que permite unificar os diversos interesses heterogêneos presentes nas discussões urbanas, em busca da formação de consensos sobre a cidade que se deseja construir coletivamente (CÁCERES, 2010, p. 3-4).

A participação política na vida comunitária precisa ser voluntária, consciente e não deve ser entendida como uma benesse concedida pelo Estado, mas sim como um processo de conquista social que está em constante transformação. Segundo Tenório (2016, p. 17-18), “[...] cidadania e participação referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática de seu próprio destino”. Noutras palavras, a participação ocorre quando permite que “[...] as diferentes camadas sociais façam parte de movimentos históricos nos aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais permitindo que todos construam, gerenciem e façam parte do processo” (TENÓRIO, 2016, p. 19-20).

Cáceres (2010, p. 4) refere que o exercício da participação é um processo naturalmente conflitivo e que tem sido permeado de influência provocada pela teoria

do planejamento estratégico, cujo objetivo principal é gerar oportunidades e vantagens comparativas para os negócios, no setor privado. Em consequência, o desenvolvimento da cidade e o bem-estar social têm sido submetidos às necessidades do sistema econômico dominante, razão pela qual é necessário definir adequadamente que tipo de participação se pretende promover na busca de soluções para problemas urbano-ambientais.

Consoante os defensores do planejamento estratégico, a cidade estaria subordinada às mesmas condições e dificuldades que as empresas privadas, logo a ela também seria aplicável o modelo de gestão baseado na competitividade. A teoria aplicada à gestão pública, por meio da ferramenta do *marketing* urbano, colocaria a cidade em condições vantajosas de competir pelo investimento de capital e tecnologia (VAINER, 2000, p. 76-77).

Ocorre que a cidade não é uma empresa, tampouco a sua infraestrutura e os seus atributos específicos são mercadorias, daí porque subjacente ao discurso gerencial estratégico existe a intenção de permitir a apropriação dos espaços urbanos por interesses econômicos, projeto esse que exige uma redefinição do poder local à lógica empresarial, despolitização e eliminação de conflitos, bem como o esvaziamento da participação cidadã (VAINER, 2000, p. 78).

Como elucida Vainer (2000, p. 81-82), “[...] a venda da imagem de cidade segura muitas vezes vai junto com a venda da cidade justa e democrática”, visão que inclusive “repercute no olhar lançado sobre a pobreza”. Com efeito, na gestão estratégica a participação institucionalizada não é estimulada, já que não há efetiva preocupação do mercado com democracia e justiça socioambiental nas áreas urbanas.

Em sentido oposto, emerge a concepção da cidade democrática, na qual o conflito é entendido como algo inerente às relações sociais e os cidadãos são chamados a participar da produção e gestão do território urbano como protagonistas da transformação coletivamente desejada. Nessa linha de raciocínio, a participação institucionalizada é apontada por Vasconcellos Sobrinho, Vasconcellos e Souza (2009, p. 32) como o mais importante elemento de gestão da cidade justa e sustentável, pois favorece a criação de canais para que a sociedade civil protagonize as suas demandas e manifeste os anseios da coletividade, além de que prestigia a criação de mecanismos democráticos de controle social do Estado, das políticas públicas e dos recursos públicos.

Tenório (2016, p. 20-21) também entende que a participação popular imprescinde da criação de mecanismos hábeis a institucionalizar os processos participativos, em vista da descentralização do poder e do fortalecimento de uma cidadania ativa. Contudo, isso requer uma reestruturação do Estado, democratização de suas relações com a sociedade e controle social do poder público, mediante instrumentos formais, consultivos e deliberativos criados na esfera pública.

Segundo Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 48-49), o exercício democrático do direito-dever de defender e preservar o meio ambiente só pode ser plenamente realizado se o Estado propiciar a elaboração e o aperfeiçoamento de mecanismos que sejam hábeis à fomentar a participação popular no bojo dos três Poderes, assegurando maior controle social sobre as atividades desenvolvidas pelo Poder Público em nome do interesse coletivo, prática que Nascimento e Teodósio (2013, p. 1) denominam de *accountability* democrática.

Controle social é definido por Schommer e Moraes (2010, p. 305-306) como aquele exercido pela sociedade e que contempla a participação em consultas públicas, plebiscitos, conselhos consultivos e deliberativos de políticas públicas, por meio de espaços de engajamento coletivo e canais de comunicação abertos pelo Poder Público para divulgar de informações públicas, com transparência e veracidade, possibilitando conhecimento, debate e monitoramento por parte dos cidadãos. Não obstante, “[...] o fortalecimento da democracia depende de um contínuo processo de aprendizagem social, que pode ser estimulado ao combinarem-se formas mais institucionalizadas com formas dinâmicas e inovadoras de controle” (SCHOMMER; MORAES, 2010, p. 323).

De fato, a participação constitui um dos pilares da cidade justa, democrática e sustentável, porém o seu exercício demanda que se respeite e promova o direito à informação e à educação ambiental, pois o conhecimento é ferramenta que oferece condições de diálogo, formação de consenso e aliança colaborativa entre Poder Público, sociedade e mercado. A Declaração do Rio de Janeiro (1992) citou o direito à informação em três dos seus princípios (10, 18 e 19), ressaltando-o como a forma mais adequada de garantir a participação dos cidadãos em decisões e políticas públicas ambientais, especialmente no plano municipal. Outrossim, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 19), a Declaração de Estocolmo (princípios 19 e 20) e a Agenda 21 Global (capítulo 40) também trazem menção à importância do amplo acesso a dados públicos que versem sobre matéria ambiental.

A participação é indispensável à realização do projeto político da cidade justa, democrática e sustentável. Vasconcellos Sobrinho, Vasconcellos e Souza (2009, p. 41) explicam que “[...] na base dos argumentos favoráveis à governança urbana está o processo de democratização e participação dos cidadãos no cotidiano da gestão da cidade”. As políticas públicas urbanas devem ser compartilhadas entre o Estado e demais atores sociais, o que requer cooperação, participação democrática e responsabilização para a “construção de uma sociedade mais justa e inclusiva” (VASCONCELLOS SOBRINHO; VASCONCELLOS; SOUZA, 2009, p. 48). Para Bonavides (2001, p. 36), “[...] com a democracia participativa o político e o jurídico se coagulam na constitucionalidade enquanto simbiose de princípios, regras e valores, que fazem normativo o sistema”.

A despeito dos entendimentos acima expostos, cumpre acrescentar à análise relevantes críticas formuladas por Milani (2008). Para ele, tão importante quanto defender a participação social na gestão de políticas públicas locais é a desmistificação de três aspectos essenciais dessa experiência democrática: quem participa, que desigualdades subsistem na participação e como se dá o processo de construção do interesse coletivo no âmbito dos dispositivos de participação (MILANI, 2008, p. 552). Tais pontos, colocados na forma de questionamentos, devem revelar em que medida a experiência da participação social representa inovações nos modos de planejar, implementar e monitorar políticas públicas locais.

Milani (2008, p. 553) assevera que em muitas experiências verificadas na América-Latina somente alguns atores não-governamentais têm sido consultados e demandados no curso de processos de tomada de decisão, “[...] participando, assim e no melhor dos casos, somente antes e depois da negociação”. O autor destaca que a participação nesses moldes não assegura eficaz e automaticamente “a legitimidade do processo institucional participativo na construção do interesse coletivo” (MILANI, 2008, p. 555).

Ademais, como a participação se desenvolve em campos conflituosos, é possível que ela seja manipulada para legitimar decisões já tomadas de maneira centralizada por atores governamentais, restringindo-se a ser meramente consultiva, pró forma e não deliberativa. Isso se traduz em uma limitação à capacidade de controle social que em nada contribui para fortalecer a prática democrática, tampouco serve à efetiva renovação dos mecanismos de gestão compartilhada de políticas públicas locais.

Na reforma da gestão pública local que tem sido reivindicada na América-Latina, “[...] o Estado perde o monopólio de produção e proteção do bem público, porquanto surge com força a ideia do público não-estatal deslocando interesses e papéis para a sociedade civil” (MILANI, 2008, p. 558), a qual passa a ser corresponsável pela formação de consensos entre os atores sociais heterogêneos e pela implementação das decisões tomadas coletivamente.

Este complexo exercício demanda, porém, a criação de espaços de diálogo e mecanismos institucionais adequados, evitando-se os riscos da diluição de responsabilidades ou da burocratização excessiva dos procedimentos participativos. Para Milani (2008, p. 571), “[...] quanto maior a densidade democrática da deliberação e a capacidade da experiência de incluir um leque diversificado de atores locais, maior a intensidade da ação pública local”.

Como se pode perceber até aqui, a participação constitui um verdadeiro ponto de ligação entre os debates acerca do significado do direito à cidade e a concepção teórica de cidade justa, democrática e sustentável, a qual vem sendo sedimentada por discursos políticos, estudos acadêmicos e práticas cidadãs desde a segunda metade do século XX. Ambas as concepções acabaram sendo legitimadas como modelos ideais de cidade pelo campo simbólico do Direito (esfera do dever ser), passando a inspirar uma profunda reforma do ordenamento jurídico brasileiro e das áreas urbanas.

3.1.4 A concepção na Constituição da República de 1988

A Constituição da República de 1988 representa um marco do processo de democratização do Brasil que, de forma inédita na sua história legislativa, criou um sólido arcabouço jurídico voltado à tutela da bio e sociodiversidade, protegendo tanto o meio ambiente natural e artificial (CF, arts. 182 e 225) quanto os bens de natureza material e imaterial (CF, arts. 215 e 216) portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira (SANTILLI, 2005, p. 41-43).

A constitucionalização do meio ambiente é resultado de uma tendência internacional iniciada na Conferência de Estocolmo e que impulsionou a ambientalização dos debates políticos, científicos e das estruturas jurídicas contemporâneas. Desde a década de 1970, o país passou a valorizar e a incorporar a dimensão ambiental nas suas diversas ações e políticas públicas relacionadas à

gestão dos recursos naturais e ao ordenamento territorial urbano (ROCHA, 2014, p. 464). A aceitação constitucional de um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado representou um avanço regulatório, na medida em que fortaleceu a atuação do Poder Público e da coletividade em seus deveres solidários e comuns.

Leite Lopes (2006, p. 36) assevera que as transformações decorrentes do processo de ambientalização apresentam relação direta com o aumento da institucionalização da questão ambiental, que passou a ser fonte de legitimidade e de argumentação nos conflitos sociais, sobretudo no âmbito local, proporcionando novas práticas incentivadas pela educação ambiental e pela introdução do elemento participação nos assuntos afetos ao meio ambiente. A retórica de proteção da qualidade de vida por meio da tutela ambiental, no contexto de redemocratização do país, conferiu legitimidade e força ao argumento dos movimentos sociais ecológicos, que passaram a cooperar com o Poder Público no sentido de defender o meio ambiente com um compromisso ético e intergeracional.

Se atualmente a tutela do meio ambiente artificial e da vida humana decorrem diretamente da Constituição da República de 1988 então a compreensão dos dogmas presentes nas Políticas Ambiental e Urbanística instituídas pelo Brasil é chave para que se possa identificar se existe uma concepção constitucional de cidade justa, democrática e sustentável e, em caso afirmativo, quais são os instrumentos institucionalizados ou não para implementá-la, pois, como criticam Canotilho e Leite (2015, p. 187), “[...] de nada adianta toda uma construção teórica em torno do Estado de Direito Ambiental se não existirem mecanismos concretos de efetivação”.

Partindo da lógica de que os dispositivos da Carta Magna irradiam efeitos verticais e horizontais sobre todo o ordenamento jurídico, gerando um feixe de direitos e deveres, qualquer aproximação entre teoria e norma pretendida nesta pesquisa perpassa pela identificação e interpretação de eventual concepção constitucional de cidade justa, democrática e sustentável. A ideia é aproximar a Constituição da República de 1988 dos mais importantes debates acadêmicos para encontrar pontos de convergência que possam ser úteis à pesquisa, afinal ambas as visões influenciam as políticas públicas de ordenamento territorial urbano e gestão ambiental.

No Brasil, a defesa do meio ambiente é considerada um princípio que orienta a atividade econômica, um dever que é repartido entre o Poder Público e a coletividade. Segundo Machado (2008, p. 129), a Constituição da República de 1988, que ficou conhecida como Constituição Cidadã, uniu a sociedade e os três Poderes da

República (Executivo, Legislativo e Judiciário) na missão conjunta e permanente de proteger o meio ambiente, o que pode ser verificado em diversos dispositivos da Carta Magna, como por exemplo os artigos 5º, XXII e XXIII; 21, XX; 23, VI e VII; 30, VIII e IX; 170, III, VI; 182; 183; 200, VIII, 215, 216, 225 etc.

A tutela constitucional recepcionou o conceito de meio ambiente constante no artigo 3º, I, da Lei n. 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), que abrange tanto os elementos sociais, culturais e econômicos, quanto físicos, químicos e biológicos. Assim, para fins de proteção jurídica, considera-se não apenas o meio ambiente natural (solo, água, ar, flora e fauna), mas também o meio ambiente artificial (a cidade e seus equipamentos urbanos) e cultural (bens materiais e imateriais).

O meio ambiente é um macrobem que pertence às presentes e futuras gerações e que não pode ser entendido de forma fragmentada, mas sim de maneira holística, preservando a unidade axiológico-normativa do texto constitucional, do qual emerge a síntese socioambiental (SANTILLI, 2005, p. 92). Canotilho e Leite (2015, p. 174-175) explicam que a consequência dessa visão holística é que o proprietário, seja ele público, seja particular, não pode dispor da qualidade do meio ambiente, considerado bem de uso comum do povo, de natureza jurídica difusa, portanto indisponível, inalienável, inapropriável e imprescritível.

A solidariedade intergeracional busca amparo em condutas colaborativas que visam a realização do bem-estar social e a proteção do meio ambiente, inclusive na esfera judicial, por meio do exercício da cidadania participativa. A cooperação está intrinsecamente ligada à participação, formando segundo Canotilho e Leite (2015, p. 204) “duas faces da mesma moeda”. A primeira depende de uma cidadania participativa no sentido da cogestão da cidade e da coprodução do bem público e, para que desponte rumo à tomada de decisão coletiva, requer a disponibilidade de informações sobre assuntos de interesse público.

Por força do artigo 5º, XXIII, da *Lex Matter* a propriedade privada – rural (CF, art. 186) e urbana (CF, art. 182, §2º) – desvinculou-se da antiga imagem de direito absoluto, transmudando-se naquela que tem uma função socioambiental a cumprir, amparada por valores éticos norteadores do país na implementação de um novo modelo de desenvolvimento que seja, de acordo com Sachs (2007, p. 22), “socialmente incluyente, ambientalmente sustentável e economicamente sustentado”. A função social surgiu com o propósito de permitir uma convivência harmônica em sociedade, por meio da imposição de regras limitativas ao exercício do direito de

propriedade, a qual deve ser usufruída em prol do bem-estar de toda a coletividade e não apenas do proprietário.

Para Alves (2010, p. 6.599), o condicionamento da cidade ao cumprimento de uma função social evidencia a necessidade de se fundamentar “[...] a política urbana por ações que transformem a cidade para além da modificação de sua estrutura física, mas implique em verdadeira transformação do ambiente ético urbano”. Assim, as Políticas Ambiental e Urbanística inauguradas em 1988 foram fortalecidas em um contexto jurídico que visava despatrimonializar o direito privado, tornando-o mais atento aos valores do Estado Social, para superação da prevalência do individualismo econômico e realização da dignidade da pessoa humana (SARMENTO, 2004, p. 121).

Fiorillo (2012, p. 193-194), ao discorrer sobre as condições necessárias à vida humana com dignidade, afirma que elas dependem da satisfação dos valores sociais mínimos insculpidos no artigo 6º da Constituição da República de 1988 – educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, segurança e lazer – e que devem ser assegurados pelo Estado, por isso não cabe ao gestor público preterir esse rol de direitos que ele chama de “piso vital mínimo”, tampouco invocar a tese da “reserva do possível” para justificar certas decisões políticas. Sirvinskas (2012, p. 136), no mesmo sentido, sustenta que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é assegurado mediante respeito à dignidade humana, de forma que não se pode falar em qualidade de vida sem realização dos direitos sociais encartados na Constituição.

O artigo 21, XX, da Constituição da República de 1988 dispõe que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte. O artigo 182, por seu turno, declara que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal, de acordo com diretrizes gerais fixadas por lei federal, para o fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Para que o município cumpra a ordem emanada da Constituição (CF, 30, VIII e IX), Dias (2010a, p. 83) esclarece que é necessário implementar “[...] uma política de desenvolvimento urbano que expresse o sistema federativo harmônico, funcional eficaz e coerentemente integrado”, evitando-se divergência entre planos e metas traçados nos âmbitos nacional, regional e local.

A Carta Magna destacou a função social da cidade como necessária à garantia do bem-estar dos seus habitantes, de maneira que a realização desse propósito exige a realização dos direitos fundamentais por meio de ações e programas

governamentais que estruturam a cidade com equipamentos urbanos, bens comunitários e serviços essenciais voltados ao desenvolvimento sustentável.

Para Alfonsin (2011, p. 36), a Constituição da República de 1988 promoveu uma quebra da visão de “urbanismo lote a lote”, cuja responsabilidade recaía basicamente sobre o proprietário privado, para adotar uma nova visão menos individualista, que pensa a cidade de forma ampla, em sua totalidade, demonstrando objetivo de tratar o urbanismo como uma função pública e a cidade como um bem comum. Nessa perspectiva, o artigo 182 da Constituição introduziu no ordenamento jurídico brasileiro o direito à cidade, passando a assegurá-lo como um direito difuso das presentes e futuras gerações e servindo de base para a emergência do direito à cidade justa e sustentável, a partir de uma interpretação sistemática com outros dispositivos constitucionais, sobretudo com o artigo 225, considerado o núcleo rígido da proteção ambiental.

Vasconcellos Sobrinho, Vasconcellos e Souza (2009, p. 32) ressaltam que a Constituição de 1988 contemplou a participação como “um instrumento fundamental de fortalecimento da sociedade civil e aproximação de suas demandas às políticas estabelecidas pelo Estado”. Os autores explicam que a gestão urbana se origina de dois processos conjugados: desconcentração do Estado, que envolve a descentralização das políticas públicas; e articulação dos órgãos e instituições estatais com associações civis e sociais, na busca da construção de um ambiente político-institucional que beneficie a sociedade (VASCONCELLOS SOBRINHO; VASCONCELLOS; SOUZA, 2009, p. 40).

De fato, a Carta Magna estabeleceu poderes para que a sociedade civil fiscalize diretamente as ações integrantes das políticas públicas conduzidas pelo Poder Público, desde a fase de planejamento até o monitoramento que sucede a execução. Nesse sentido, a gestão do meio ambiente seria promovida por meio de uma “gestão participativa do desenvolvimento”, a ser compartilhada com sociedade, como reivindicam os movimentos sociais ambientalizados (VASCONCELLOS SOBRINHO; VASCONCELLOS, 2012, p. 298-299).

Para Bonavides (2001, p. 28), a democracia participativa está ligada à dignidade da pessoa humana e aos direitos fundamentais dela decorrentes por um elo que é a cidadania, que não se exaure no voto, tampouco se resume ao exercício da democracia direta nas figuras do plebiscito, do referendo e da iniciativa legislativa popular (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 48). A participação democrática na

perspectiva constitucional de cidade justa e sustentável não ocorre apenas indiretamente por meio de representação política, podendo ser protagonizada de forma direta pela população, atribuindo assim “legitimidade às práticas e decisões legislativas e administrativas em questões atinentes também e em especial à matéria ambiental” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 50).

Segundo Meirelles (2014, p. 556), a gestão democrática da cidade poder ser feita, a título de exemplo, pela iniciativa popular de projetos de lei, bem como através de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Ademais, outras formas de participação direta na gestão e produção urbana podem ocorrer: presencialmente, por meio de associações e fundações privadas, conselhos de meio ambiente, comitês gestores, orçamentos participativos, audiências, consultas públicas, conferências, movimentos sociais etc.; e virtualmente, por meio de *softwares* que coloquem a tecnologia da informação à serviço da democracia, embora se reconheça que, nesse caso, os diálogos entre os atores podem ser estabelecidos com alguma dificuldade.

Apesar de a Constituição da República de 1988 permitir a participação popular na gestão pública da cidade, o Estado precisa favorecer o engajamento das pessoas por meio da criação de normas regulamentadoras e de instrumentos jurídico-políticos que operacionalizem, no plano infraconstitucional, o exercício pleno da participação deliberativa, em busca de justiça socioambiental e de sustentabilidade urbana. Como salienta Dias (2010a, p. 84), embora a Carta Magna tenha apontado a imprescindibilidade da participação popular para o fortalecimento do poder local, “a participação política no desenvolvimento de políticas urbanas ainda é muito frágil”.

Conclui-se assim, com base nos argumentos trazidos à lume, que a concepção de cidade justa, democrática e sustentável foi incorporada materialmente pela Carta Magna por meio de diversos dispositivos que se encontram espalhados ao longo do texto constitucional, os quais em uma análise sistêmica representam o acolhimento do desenvolvimento sustentável como paradigma balizador da gestão urbana.

À luz da hermenêutica constitucional, cidade justa, democrática e sustentável é aquela cuja política de desenvolvimento urbano coordenada pelo Poder Público municipal conduz ao atendimento da função socioambiental da cidade e da propriedade privada. É, ainda, aquela que favorece a criação de espaços de cooperação e participação cidadã; que promove a satisfação de todos os valores sociais dispostos no artigo 6º da Carta Magna – educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, segurança e lazer – proporcionando desenvolvimento econômico,

bem-estar e dignidade a seus habitantes, sem provocar segregação espacial, discriminação, desigualdades e injustiça social. É, por fim, uma cidade que assegura a qualidade de vida humana; que protege e recupera o meio ambiente, informando e educando os seus habitantes para que não haja uma ruptura na relação de solidariedade e equidade que conecta as gerações presentes às futuras.

3.1.5 A concepção na Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)

Com a edição da Lei n. 10.257/2001, o direito à cidade justa, democrática e sustentável que vinha sendo debatido desde a década de 1970 foi incorporado pela agenda política nacional e positivado pelo ordenamento jurídico no plano infraconstitucional, passando a orientar programas, planos, ações e políticas públicas voltados ao planejamento e gestão urbanos. A lei reconheceu a cidade como um bem coletivo que deve prevalecer sobre a lógica de apropriação privada dos espaços urbanos e de mercantilização da terra. Trata-se, portanto, de “[...] uma conquista social cujo desenrolar se estendeu durante décadas” (MARICATO, 2010, p. 6), e, ainda, de “[...] uma lei madura, que contempla um conjunto de medidas legais e urbanísticas essenciais para a implementação da reforma urbana em nossas cidades” (SAULE JÚNIOR, 2001, p. 11).

O Estatuto da Cidade, ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, erigiu o direito à cidade ao patamar de paradigma jurídico, fixando normas de ordem pública e interesse social sobre o uso e a ocupação do solo urbano, em busca da realização de igualdade, cidadania e melhoria da qualidade de vida humana. As limitações dispostas visam promover a realização da função social da propriedade e da cidade, o bem-estar humano e o equilíbrio ambiental, consolidando o direito qualificado à cidade justa, democrática e sustentável. A Lei n. 10.257/2001 atende a determinação constitucional de traduzir o que significa cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana, para fins de aplicação da definição normativa geral pelos municípios brasileiros. Ademais, o Estatuto apresenta “[...] um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de uma nova concepção de planejamento e gestão urbanos” (ROLNIK, 2001, p. 5).

A combinação dos princípios de gestão urbana e da função social conduz ao reconhecimento de que não se pode mais “[...] discutir o lugar do direito no processo de urbanização sem também pensar a ordem jurídica da perspectiva das condições

sociopolíticas e jurídico-institucionais de gestão da cidade” (FERNANDES, 2005, p. 21). Assim sendo, o papel dos instrumentos urbanísticos é induzir e reger as formas de uso e ocupação do solo, enquanto a gestão democrática se encarrega de assegurar a participação cidadã nos processos de planejamento e decisão sobre assuntos relativos ao futuro urbanístico da cidade (ROLNIK, 2001, p. 5). Para fortalecer e operacionalizar ambos, o Plano Diretor, principal norma urbanística municipal, deixa de ser apenas um documento técnico para se transformar em um verdadeiro “[...] espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território” (ROLNIK, 2001, p. 7).

Em que pese a proposta trazida pela Lei n. 10.257/2001, a concepção ideal de planejamento e gestão coletivos do território depende de uma eficaz aplicação das normas estatutárias no âmbito de cada cidade, já que a maioria dos instrumentos urbanísticos necessita de regulamentação por meio de lei municipal específica. Isso porque, como explica Saule Júnior (2001, p. 14), as normas gerais do Estatuto da Cidade são aplicáveis em todo o território nacional, mas elas não adentram em pormenores e nem exaurem o assunto legislado. As limitações por ele fixadas respeitam a autonomia dos estados e municípios, aos quais compete regulamentar e aplicar as diretrizes gerais estabelecidas pela União conforme as suas peculiaridades regionais e locais. Assim, “[...] dependendo da correlação de forças no município a lei poderá ter aplicação efetiva ou não” (MARICATO, 2010, p. 6).

O conceito de cidade sustentável adotado pelo Estatuto da Cidade no seu artigo 2º, I, representa a tentativa de operacionalizar no Brasil ações que harmonizem as várias dimensões da sustentabilidade: ambiental, territorial, social, econômica, política e cultural. Todavia, apesar da importância do marco regulatório para a construção de cidades justas e sustentáveis, Maricato (2010, p. 6) pondera que a sua aplicação não é tarefa simples, face aos históricos e estruturais problemas apresentados pelo Brasil no seu processo de desenvolvimento urbano.

O artigo 2º da Lei n. 10.257/2001 contém diretrizes gerais que devem guiar o Brasil na concretização da sustentabilidade urbana, entre elas aquela que assegura e conceitua, do ponto de vista legal, o que seja uma cidade sustentável. De acordo com Saule Júnior (2001, p. 16), referidas diretivas são para municípios “[...] as normas balizadoras e indutoras da aplicação dos instrumentos de política urbana regulamentados na lei”.

O *caput* do artigo 2º do Estatuto da Cidade dispõe que a política urbana brasileira tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, utilizando para isso as diretrizes gerais listadas nos incisos I a XVIII, as quais, segundo Carvalho Filho (2013, p. 30-32), podem ser categorizadas como governamentais (sujeitas à atuação direta do Poder Público); sociais (têm como escopo gerar um benefício direto às presentes e futuras gerações); econômico-financeiras (tratam dos recursos e investimentos relativos ao processo de urbanização); relativas ao solo urbano (versam sobre instrumentos de ordenamento territorial); e jurídicas (estão relacionadas à produção legislativa).

No sentido das diretrizes estatutárias expostas nos Quadros 3 e 4, o direito à cidade sustentável é um direito intergeracional que se materializa por meio da realização do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Segundo Farias e Klein (2011, p. 71), percebe-se na interpretação das diretrizes que a lei “[...] busca construir uma cidade em que os cidadãos tenham seus direitos primordiais garantidos e que as injustiças e desigualdades sejam minoradas”. No Estatuto, a cidade é vista como uma arena de convivência social em que os habitantes cumprem deveres jurídicos baseados na solidariedade e na corresponsabilidade.

Consoante Carvalho Filho (2013, p. 30), o grupo das diretrizes sociais é aquele que objetiva promover um benefício direto à coletividade e que admite a participação democrática da comunidade no processo de planejamento e gestão da cidade, conforme se pode observar no Quadro 4. Segundo tais diretrizes, sustentável é a cidade que proporciona a realização do rol de direitos descritos no inciso I do artigo 2º da Lei n. 10.257/2001, mediante gestão democrática e cooperativa que assegure a participação direta de todos os atores sociais no planejamento, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Ao determinar isso, “[...] o Estatuto pressupõe que a população seja solidária com os problemas de todos os que vivem na cidade” (FARIAS; KLEIN, 2011, p. 73).

Com efeito, a participação popular na gestão democrática da cidade e a cooperação no processo de urbanização são, simultaneamente, direitos coletivos e atos de solidariedade para com os demais habitantes. Por outro lado, como afirmam Farias e Klein (2011, p. 76), “a exclusão social, a exploração imobiliária e a depredação do meio ambiente revelam [...] uma preocupação egoísta que foge à ética e ao respeito ao Estatuto da Cidade”.

Quadro 3 - Diretrizes gerais do Estatuto da Cidade

Art. 2º, inciso	Diretrizes sociais do Estatuto da Cidade
I	Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.
II	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.
III	Cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social.
IV	Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.
V	Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais.
VI	Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; h) a exposição da população a riscos de desastres.
VII	Integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência.
VIII	Adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência.
IX	Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.
X	Adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais.
XI	Recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.
XII	Proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.
XIII	Audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.
XIV	Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.
XV	Simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais.
XVI	Isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.
XVII	Estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.
XVIII	Tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento.

Quadro 4 - Diretrizes sociais do Estatuto da Cidade

Art. 2º, inciso	Diretrizes sociais do Estatuto da Cidade
I	Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.
II	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.
III	Cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social.
IX	Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.
XIII	Audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.

Fonte: Lei n. 10.257/2001, art. 2º.

Carvalho Filho (2013, p. 46-48), ao comentar as diretrizes sociais do Estatuto da Cidade, afirma que a sustentabilidade urbana é revelada pela compatibilização entre o desenvolvimento da cidade e o bem-estar de seus habitantes. Em outras palavras, para se falar em cidade sustentável há que existir um equilíbrio entre desenvolvimento urbano e bem-estar comunitário, o qual se materializa no processo de urbanização pela realização dos direitos sociais elencados no artigo 2º, I, da Lei n. 10.257/2001 conjugada com a proteção do meio ambiente.

A gestão urbana almejada pela lei, todavia, necessita da desconcentração do Estado, mediante o fortalecimento do papel do município na gestão da cidade, e ainda da descentralização do poder para compartilhamento de responsabilidades e ações de interesse comum com a sociedade. Necessita também de uma permanente articulação interfederativa entre instituições públicas, organizações privadas e de um inafastável elo de cooperação com atores sociais para a construção coletiva da cidade, mediante uma nova gestão pública que seja mais eficaz, coerente e democrática (CARVALHO FILHO, 2013, p. 16).

De acordo com Maricato (2010, p. 16), a questão social da terra e dos imóveis urbanos enfrentada pelo Estatuto da Cidade é imprescindível para a realização da cidade justa e sustentável. Nessa perspectiva, o condicionamento do direito de propriedade privada ao cumprimento de uma função social revela-se uma importante ferramenta para combater as limitações estabelecidas pelo mercado e muitas vezes pelo próprio Estado à criação de novas habitações.

Carvalho Filho (2013, p. 386) destaca que diante dos dispositivos legais do Estatuto da Cidade não há que se falar mais em um processo impositivo de urbanização conduzido somente pelo Estado, de forma vertical e centralizadora, sem levar em consideração as expectativas da coletividade. A audiência da população nos processos de implantação e gestão de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o homem e o meio ambiente é um dever do Poder Público e um direito dos habitantes da cidade.

Para garantir o controle direto do Poder Público e o pleno exercício da cidadania, o artigo 45 da Lei n. 10.257/2001 determina, em complementação ao disposto no artigo 2º, que os gestores incluam, obrigatoriamente, a participação da população e de associações civis representativas das comunidades no processo de gestão democrática da cidade. Portanto, os municípios têm o dever jurídico, e não uma mera faculdade, de convocar a população para participar dos processos de planejamento e gestão urbanos. Somente por meio desse exercício democrático permanente é que se estará materializando o comando contido no artigo 225 da Constituição de 1988 (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 53).

Segundo Meirelles (2014, p. 557), se no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação para tornar efetiva a gestão democrática e transparente da cidade os Poderes Executivo e Legislativo municipais não cumprirem os deveres elencados no artigo 40, §4º, I a III, do Estatuto da Cidade – promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos – os responsáveis pelo impedimento ou pela omissão ficarão sujeitos a responder por atos de improbidade administrativa.

Para garantir a gestão democrática da cidade, o Estatuto enumera no seu artigo 43 quatro instrumentos básicos: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. A lista de instrumentos, todavia, não é exaustiva, de maneira que outros podem ser criados para aperfeiçoar o planejamento e a gestão urbanos, tais como aqueles listados no artigo subsequente, os quais são voltados à promoção de responsabilidade fiscal na gestão orçamentária municipal.

No artigo 44 da Lei n. 10.257/2001, a participação cidadã emerge como princípio e regra jurídica que deve guiar debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual. Assim como as cidades, os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas também devem incluir a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade no controle direto de suas atividades, para pleno exercício da cidadania.

Cumprir mencionar que o artigo 6º da Lei n. 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), quatorze anos após a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, veio reforçar a necessidade da governança interfederativa entre cidades integrantes de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas, ao determinar que a gestão urbana, nesse caso, seja norteada pelos seguintes princípios jurídicos: prevalência do interesse comum sobre o local; compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; autonomia dos entes federativos; observância das peculiaridades regionais e locais; gestão democrática da cidade; efetividade no uso dos recursos públicos e busca do desenvolvimento sustentável.

O artigo 7º do Estatuto da Metrópole reporta-se expressamente ao artigo 2º do Estatuto da Cidade para aumentar o rol de diretrizes gerais norteadoras da governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, em direção à gestão democrática e integrada das cidades que as compõem, tendo em vista o risco sistêmico de degradação de recursos comuns a todas, bem como os problemas urbano-ambientais que as afetam e que exigem solução compartilhada.

Para atendimento das novas diretrizes expostas no Quadro 5, a aplicação da Lei n. 13.089/2015 deve ser coordenada pelos entes públicos que compõem o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, mediante utilização de um subsistema de planejamento e informações metropolitanas que garanta a participação da sociedade civil nos termos já assegurados pelo Estatuto da Cidade.

É interessante notar que o Estatuto da Metrópole não contém definição legal do que seja cidade sustentável, embora adote o desenvolvimento sustentável como princípio balizador das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Entende-se, por interpretação hermenêutica, que a definição do direito à cidade sustentável presente no artigo 2º, I, da Lei n. 10.257/2001 foi acolhida pelo Estatuto da Metrópole, por guardar relação axiológica com os seus objetivos, afinal não se pode falar em

desenvolvimento sustentável de uma metrópole ou aglomeração urbana sem que as suas unidades territoriais sejam sustentáveis.

Quadro 5 - Diretrizes gerais do Estatuto da Metrópole

Art. 7º, inciso	Diretrizes do Estatuto da Metrópole
I	Implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum.
II	Estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum.
III	Estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.
IV	Execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa.
V	Participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum.
VI	Compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa.
VII	Compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.

Fonte: Lei n. 13.089/2015, art. 7º.

Como se pode perceber, apesar da existência de parâmetros regulatórios e, ainda, da evidente importância da cooperação e da participação democrática na gestão urbana apregoada por ambos os Estatutos, Dias (2005, p. 46) lembra que não existe um padrão que seja passível de aplicação em todas as cidades brasileiras, logo cada cidade e região metropolitana deve planejar coletivamente as suas próprias estratégias em direção à sustentabilidade urbana.

De fato, nem o Estatuto da Cidade nem o Estatuto da Metrópole apontam um modelo de planejamento e gestão que possa ser aplicado para democratizar as áreas urbanas, tornando-as como propõe a Agenda 2030 da ONU mais humanas, inclusivas, resilientes e sustentáveis (ONU, 2015). Eis um desafio político que o Brasil precisa enfrentar neste início de século XXI: promover por meio de novas experiências de gestão pública uma “reconfiguração político-institucional para administração das cidades” (VASCONCELLOS SOBRINHO, 2015). Esse remodelamento depende de um maior protagonismo da sociedade, que seja baseado em pactos territoriais com o Poder Público e o mercado. Rolnik (2006, p. 201) adverte que a construção de cidades mais justas, equilibradas e eficientes também demanda a operacionalização de

políticas urbanas que mobilizem recursos financeiros e “[...] introduzam mecanismos permanentes de acesso à terra legal e formal por parte dos mais pobres, redesenhando a natureza e instrumentos até agora em vigor no campo do planejamento e gestão do solo urbano”.

O argumento de Rolnik é pertinente, pois os recursos disponibilizados pelos governos federal e estadual para subsidiar investimentos públicos locais são restritos e sem eles a maioria dos municípios brasileiros não apresenta condições orçamentárias de realizar eficazmente o controle do uso e da ocupação do solo urbano (ROLNIK, 2009, p. 41). Contudo, nenhum dos valores incorporados no texto do Estatuto da Cidade – e mais recentemente no Estatuto da Metrópole – tornar-se-á realidade se os problemas oriundos do uso e da ocupação do solo urbano não forem resolvidos à luz de um planejamento que esteja em sintonia com a ordem urbanística expressa no Plano Diretor e nas suas leis regulamentadoras.

O que se pode inferir a partir da análise da Lei n. 10.257/2001 é que a realização do projeto da cidade justa e sustentável depende de um exercício permanente da democracia na gestão urbana e do respeito às regras jurídicas estabelecidas, mediados pela cooperação e participação de múltiplos atores sociais.

Alguns questionamentos instigadores que sobressaem dessa conclusão são: como se pode implementar as diretrizes fixadas pela Lei n. 10.257/2001, rompendo com a lógica de injustiça socioambiental e segregação espacial que persiste nas cidades e metrópoles brasileiras, apesar dos progressos institucionais observados nos últimos quinze anos? Que modelo de gestão seria mais adequado para promover justiça, democracia e sustentabilidade nos espaços urbanos, cumprindo os princípios da função social da cidade e da propriedade privada? Como os processos deliberativos podem ser efetivamente democráticos?

Sem dúvida, os debates precisam avançar no sentido de apontar soluções viáveis que conduzam à superação dos obstáculos ao desenvolvimento sustentável nas áreas urbanas. Um ponto, todavia, é certo: se os municípios não exercerem um efetivo controle sobre a especulação imobiliária e fundiária, garantindo o cumprimento da função social da propriedade urbana e da cidade por intermédio do Plano Diretor, o direito à cidade ficará limitado ao discurso, não servindo, pois, para “[...] reorientar a construção social de uma política urbana sustentável” (MARICATO, 2011, p. 24).

3.1.6 Aproximações conceituais

Nas abordagens teórico-conceituais pesquisadas observa-se que participação e cooperação são os elementos mais citados por pesquisadores de diversas áreas do conhecimento, que os apontam como variáveis essenciais à realização do projeto político da cidade justa, democrática e sustentável.

De igual sorte, a Constituição da República de 1988 estabeleceu por meio da participação poderes para que a população, em prol do interesse coletivo, controle diretamente as ações e políticas públicas conduzidas pelo Estado. Nesse sentido, a gestão urbana sustentável deve ser uma “gestão participativa do desenvolvimento” (VASCONCELLOS SOBRINHO; VASCONCELLOS, 2012, p. 298-299), realizada por meio de atores sociais, organizações, processos e mecanismos formais e informais de cooperação.

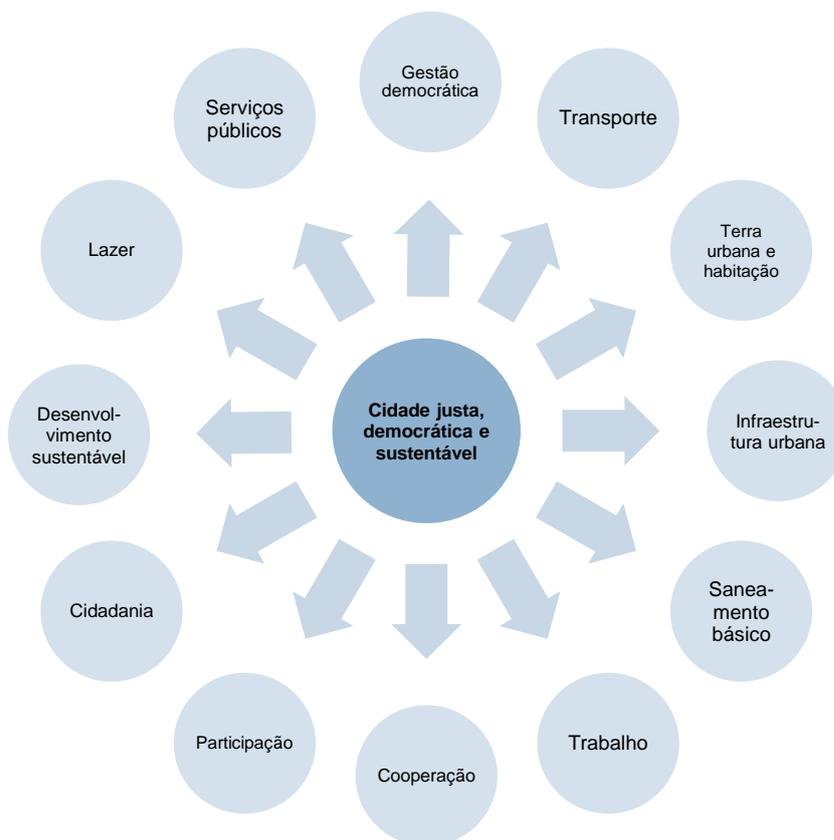
Pela inspiração política da Carta Magna, que se afina com as diretrizes sociais presentes no artigo 2º da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), constata-se que a democracia deliberativa é, ao mesmo tempo, um meio e um objetivo para a construção do paradigma da cidade justa e sustentável. Esse reconhecimento, no entanto, exige a criação de instituições de inovação cívica para exercício de uma cidadania ativa e de corresponsabilidade social entre Poder Público, sociedade e mercado (NASCIMENTO; TEODÓSIO, 2014, p. 277), que venha ao encontro do direito-dever emanado dos artigos 182 e 225 da Constituição da República de 1988.

Tanto na literatura revisada quanto nas normas jurídicas analisadas percebe-se uma convergência entre os elementos formadores do conceito de cidade justa, democrática e sustentável. As concepções teóricas (tipo ideal) e legais (dever-ser) apontam que o bem-estar comunitário se fará presente nas áreas urbanas quando as cidades proporcionarem a todos, sem discriminação de qualquer espécie e em igualdade de condições, a realização do direito à terra, habitação, infraestrutura urbana, ao saneamento básico, trabalho, transporte, lazer e aos serviços públicos.

Todos esses direitos sociais urbanos estão, segundo Alfonsin (2011, p. 39), sob a proteção de um guarda-chuva, que é o direito à cidade. O grande desafio desse direito é promover o desenvolvimento sustentável nas áreas urbanas, planejando o futuro e corrigindo falhas pretéritas de gestão e planejamento (MARCO, 2012, p. 13), uma vez que “a dimensão de vários tempos está impregnada na paisagem da cidade” (CARLOS, 2013a, p. 35).

O Gráfico 3 sistematiza os conteúdos discutidos até aqui e ilustra os elementos da definição de cidade justa, democrática e sustentável extraídos a partir da Constituição da República de 1988, da Lei n. 10.257/2001 e das concepções teóricas analisadas. As informações dispostas no gráfico em comento permitem inferir que o conceito de cidade justa, democrática e sustentável está materialmente contido nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (CF, 3º, I a IV), na medida em que os elementos identificados são postos à serviço da construção uma sociedade livre, justa e solidária; da garantia do desenvolvimento nacional; da erradicação da pobreza e da marginalização, bem como da redução das desigualdades sociais e regionais e da promoção do bem-estar de todos.

Gráfico 3 - Elementos da cidade justa, democrática e sustentável



Fonte: Elaboração própria, 2016.

Outra conclusão que se pode abstrair do Gráfico 3 é que o teor do artigo 2º da Lei n. 10.257/2001 está em sintonia com os elementos de sustentabilidade urbana apontados pelos debates políticos e acadêmicos realizados a partir da segunda metade do século XX, de maneira que não se pode falar em cidade sustentável se ela

não for capaz de promover, de forma justa e democrática, o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, em prol das atuais e futuras gerações. O Gráfico 3 permite, ainda, que se defenda a tese de que o direito à cidade justa, democrática e sustentável é um direito fundamental, o que o coloca em um patamar superior de direitos com matriz constitucional.

As aproximações conceituais feitas ao longo desta pesquisa produzem evidências de que a fundamentalidade do direito à cidade justa, democrática e sustentável decorre do fato de ele ser indispensável ao bem-estar coletivo e à realização da dignidade da pessoa humana, constituindo um pilar do Estado de Direito, no qual se assenta a unidade do ordenamento jurídico brasileiro (CF, art. 1º, III). A Constituição da República de 1988, nesse sentido, por força dos seus artigos 5º, §1º e §2º; 182 e 225, parece exercer um papel integrador e validador das normas previstas no Estatuto da Cidade, permitindo a identificação do caráter objetivo e da horizontalidade do direito humano em comento.

Percebe-se que é necessário repensar e criar novos mecanismos formais e informais para operacionalizar os elementos da cidade justa, democrática e sustentável identificados na presente pesquisa. Apesar dos evidentes avanços institucionais e legais brasileiros nas últimas quatro décadas, o ordenamento jurídico assinala tão somente a concepção teórica que reconheceu e positivou, mas não aponta como torná-la concreta, na prática, para que se possa ir além do que Santos (1988, p. 87) denomina de a “dimensão retórica, burocrática e coercitiva da instância jurídica estatal da sociedade capitalista”.

As diretrizes sociais estabelecidas pelo Estatuto da Cidade alinham-se com os debates presentes nas principais abordagens teóricas examinadas e se afinam com os fundamentos estabelecidos pelo Brasil na busca da construção de uma sociedade livre, justa, solidária e sustentável, que promova o bem-estar comunitário e a redução das desigualdades sociais e territoriais. Apesar disso, a Lei n. 10.257/2001, assim como a Constituição da República de 1988, não aponta qual modelo de gestão urbano-ambiental pode ser eficientemente aplicado para atendimento dos seus princípios e dispositivos.

Conforme será explicado adiante, o preenchimento dessa lacuna pode advir de uma interseção entre regras estabelecidas na Constituição da República de 1988, diretrizes gerais encontradas no Estatuto da Cidade, elementos presentes na teoria

da Gestão de Bens Comuns e categorias encontradas em um novo campo de conhecimento científico, ainda em construção, mas que já tem se afirmado como prática: a Gestão Social.

Parte-se da premissa de que uma análise conjugada de elementos que se inter-relacionam nos quatro campos de conhecimento mencionados pode proporcionar uma interessante consolidação teórica e, desse modo, favorecer o surgimento de um novo meio para se pensar e enfrentar os complexos problemas urbano-ambientais verificados no processo de desenvolvimento da maioria das cidades brasileiras. Essa ideia é, de certo modo, iluminada por um apelo feito por Fernandes (2010, p. 69) para que Direito, gestão e acesso à justiça caminhem de mãos dadas, tal como proposto pelo Estatuto da Cidade.

Assim sendo, a presente pesquisa propõe-se a contribuir com trabalhos que debatem ambas as teorias, Gestão de Bens Comuns e Gestão Social, ressaltando as especificidades e convergências de cada uma delas, para, em seguida, aproximá-las das concepções revisadas de cidade justa, democrática e sustentável, a fim de abstrair dessa confluência conceitual, teórica e legal um meio que o Brasil possa utilizar para tornar concreto o seu projeto de sustentabilidade e justiça socioambiental nas áreas urbanas. A síntese dialética servirá de base para que no quinto capítulo se possa analisar, empiricamente, a gestão realizada em um espaço urbano de uso comum, que foi selecionado como caso de estudo.

3.2 TEORIA DA GESTÃO DE BENS COMUNS: PONTOS E CONTRAPONTOS

Segundo Vasconcellos Sobrinho, Caçado, Vasconcellos e Rigo (2016, p. 9), os primeiros estudos sobre gestão de recursos comuns foram baseados na realidade norte-americana, tendo sido realizados pelo economista Scott H. Gordon, em 1954, pelo biólogo Garrett Hardin, em 1968, e pelo economista e cientista social Mancur Olson, nos anos de 1965 e 1969, cujas perspectivas sobre o dilema da ação coletiva eram de descrença na possibilidade de auto-organização dos indivíduos.

Apesar da relevância dos trabalhos de Gordon, Hardin e Olson, a teoria da Gestão de Bens Comuns tem como expoente a economista e cientista política Elinor Ostrom, que em 2009 recebeu o prêmio Nobel de Economia, por estudos iniciados na década de 1960. Na obra *Governing the Commons*, a autora se dedicou a contestar a tese defendida por Hardin no artigo *The tragedy of the commons*, publicado em 1968,

oferecendo uma proposta neoinstitucionalista de resistência às duas soluções por ele apontadas como sendo as mais adequadas à gestão de bens comuns. Os debates acadêmicos travados entre Ostrom e Hardin inspiraram pesquisadores do mundo inteiro a confrontar e discutir os princípios formadores de ambas as concepções teóricas.

Ao analisar sistemas de propriedades rurais de uso compartilhado em diferentes países – observando aspectos comunitários e culturais das práticas de pescadores, extrativistas e agricultores em territórios bem definidos, em termos escalares – Ostrom acabou resgatando o conceito econômico de recursos de propriedade comum (*Common Pool Resources* - CPR) para formular o seu entendimento sobre como eles poderiam ser eficientemente geridos.

Common Pool Resource é um dos quatro tipos de bens econômico – bens de livre acesso, propriedade privada, propriedade pública e bens de propriedade comunal (FEENY et al., 2001, p. 20) – sendo definido como aquele que é de todos e de ninguém ao mesmo tempo (POTEETE; OSTROM; JANSSEN, 2011) e que atende a necessidades coletivas, podendo ser de origem natural ou criado pelo ser humano. O uso que uma pessoa faz de um *Common Pool Resource* subtrai o uso de outra pessoa, em maior ou menor proporção. Em virtude disso, ele é caracterizado como um bem indivisível e de difícil exclusão de usuários (HESS; OSTROM, 2007, p. 349), por fatores que podem ser de ordem técnica, jurídica, ecológica ou econômica.

De acordo com Fenny et al. (2001, p. 21), os chamados bens de propriedade comum “[...] são manejados por uma comunidade identificável de usuários interdependentes”, os quais “[...] excluem a ação de indivíduos externos, ao mesmo tempo em que regulam o uso por membros da comunidade local”. Nesse contexto, o direito de acesso aos recursos não é privativo, tampouco transferível, devendo ser exercido igualitariamente por todo o grupo.

Ao contrário dos bens de fácil exclusão e alta rivalidade de acesso, que são suscetíveis de apropriação privada, os *Common Pool Resources* são classificados como de difícil exclusão e alta rivalidade de acesso (competição), por servirem ao atendimento de necessidades comuns de diversos usuários. Todavia, eles não se confundem com os bens públicos, nem com os bens de livre acesso, que são intangíveis e não possuem valor econômico (LAURIOLA, 2009, p. 5), a exemplo do ar atmosférico e da luz solar. Os *Common Pool Resources* possuem natureza econômica

sui generis, são subtraíveis e podem corresponder tanto a espaços quanto a recursos naturais ou artificiais.

Segundo Harvey (2014, p. 145-146), bem comum não é um “tipo específico de coisa”, mas sim uma “relação social instável e maleável entre determinado grupo social autodefinido” e os atributos do meio social e/ou físico já existentes ou por existir, que são reputados essenciais à vida e subsistência do grupo. O bem comum forma-se a partir de uma prática social de “comunalização” que o torna não mercantilizável, devendo ser usufruído por toda a coletividade, o que não impede que possa sofrer degradação e exaurimento pelo uso excessivo de seus titulares.

Os escritos de Hardin e Ostrom chamaram a atenção para aludida categoria de bens que até então vinha sendo pouco estudada pela Economia, mas que foi retomada na segunda metade do século XX em decorrência de debates mundiais sobre a crise ambiental experimentada por diversos países ocidentais. Em especial, as observações científicas de Ostrom revelaram o potencial de eficiência e sustentabilidade de sistemas de gestão coletiva induzidos por instituições, contrariando radicalmente a ideia defendida por Hardin, o que permitiu a formação de um interessante cenário antagônico de modelos teóricos sobre gestão de bens comuns.

3.2.1 Gestão de bens comuns segundo Hardin

A concepção desenvolvida por Hardin (1968) parte do pressuposto de que o usuário de um bem comum tende a explorá-lo até que os benefícios de suas atividades sejam equivalentes aos custos por ele esperados. Na sua visão, o usuário é propenso a competir pelo acesso e a não considerar na satisfação das suas necessidades individuais os ônus impostos ao uso dos demais membros da comunidade. Com efeito, a liberdade em relação a recursos comuns conduziria à destruição de todos.

Utilizando a metáfora do gado – narrativa hipotética sobre uma competição entre pastores para maximizar as suas vantagens individuais dentro de uma propriedade rural comum, que leva à super exploração da área rural e à perda da sua capacidade produtiva – Hardin supõe que o conjunto de usos egoístas e excessivos, sem preocupação com a limitação do bem e a utilidade dele para outros usuários (dificuldade da ação coletiva), produziria um desequilíbrio na disponibilidade do recurso (escassez) e degradação da sua qualidade.

Hardin (1968), no mesmo sentido de Olson (1999), reconhece que a cooperação é fundamental à ação coletiva para gestão de bens comuns, contudo não acredita que as pessoas sejam capazes de se organizar solidariamente em prol de interesses compartilhados, exceto quando percebem nisso a chance de obter alguma vantagem individual. A desmotivação generalizada dificultaria a comunicação e a interação social, conseqüentemente, prejudicaria a cooperação mútua e a celebração de acordos benéficos para todo o grupo, provocando um dilema social insuperável.

Para Hardin (1968), a forma mais eficiente de gerir os bens comuns seria então aquela realizada por um membro de fora da comunidade, que fosse detentor de poder e de mecanismos de controle, o qual poderia ser o Estado, por meio da nacionalização dos recursos – conversão dos bens comuns em propriedades públicas, com acesso e uso controlados através de normas e mecanismos governamentais – ou a iniciativa privada, via processo de privatização dos bens.

A proposta convencional de gestão subordinada a um ente externo, público ou privado, afastaria o controle direto pela comunidade sobre a utilização de seus bens comuns, mas não garantiria a sustentabilidade dos recursos, os quais continuariam vulneráveis ao uso individual dos pastores, bem como suscetíveis à degradação e ao esgotamento, já que tanto o Estado quanto a iniciativa privada poderiam cometer graves erros de administração (POTEETE; OSTROM; JANSSEN, 2011).

A reação imediata à tese de Hardin polarizou discussões contrárias e favoráveis aos cercamentos de terras, sustentando discursos pró-gestão centralizada, ações e leis voltados ao fortalecimento da propriedade privada, apontada contraditoriamente como a forma mais eficaz de se evitar as altas rivalidades de acesso entre usuários e, por conseguinte, o cenário trágico derivado do uso excessivo das terras comunalizadas.

Harvey (2014, p. 135) afirma que a tese de Hardin escondia, na verdade, uma preocupação com o crescimento populacional mundial, que na visão do biólogo levaria ao dilema da super exploração dos recursos comuns, daí a necessidade de gestão centralizada e baseada em cercamentos para evitar o prognóstico de tragédia. Harvey (2014, p. 137) alega que a metáfora utilizada por Hardin seria falaciosa porque teria partido de um exemplo local para explicar um problema global, “como se não houvesse nenhum problema em mudar a escala”.

Ao afirmar isso, Harvey (2014, p. 138) chama a atenção para um detalhe importante: “[...] soluções comprovadamente boas em determinada escala (a ‘local’,

digamos) não necessariamente se somam (ou se concatenam) de modo a produzir boas soluções em outra escala (a global, por exemplo)". Essa constatação conduz à necessidade de discussão aprofundada sobre a (des)necessidade de organização por subordinação e de formas de cercamento para a solução de problemas relacionados ao acesso e uso de bens comuns.

Nesse ponto, é interessante notar como a concepção liberal de Hardin se aproxima do modelo de gestão empresarial baseado no planejamento estratégico, criado na década de 1960 por influência militar. Trata-se de um instrumento de administração em que a definição de metas, regras e ações é concebida e decidida somente pelos tomadores de decisões (sócios, diretores e administradores), isto é, por aqueles que detêm poder e mecanismos de controle na empresa.

Na segunda metade da década de 1970, a gestão estratégica viria aprofundar as premissas de sua principal ferramenta, o planejamento estratégico, surgindo como uma forma racional e analítica de administração de empresas focada em resultados. Nos fundamentos desse modelo, a gestão é realizada de forma centralizada, visando a satisfação dos interesses organizacionais, mas sem participação dos funcionários no processo de planejamento e deliberação de assuntos comuns relativos à empresa, os quais atuam apenas na implementação dos valores e objetivos pré-estabelecidos pela corporação.

Nas décadas de 1970 e 1980, a tese da gestão de bens comuns defendida por Hardin e a teoria da gestão estratégica tiveram grande aceitação entre diversos cientistas e representantes políticos, porém não foram isentas de críticas. As mais importantes sobre o modelo de Hardin apontam que ele seria incompleto, baseado, na verdade, em "[...] pressupostos sobre bens de livre acesso, ausência de restrições aos comportamentos individuais, condições pelas quais demandas excedem ofertas e sobre usuários de recursos incapazes de alterar as regras" (FENNY et al., 2001, p. 31-32).

Partindo dessa linha de pensamento, Ostrom (2011) desafiou o postulado de Hardin por entender que ele teria desprezado o fator cultural e a possibilidade de que arranjos institucionais produzam exclusão e disciplinamento de usos e liberdades, limitando o comportamento competitivo das pessoas em prol de interesses coletivos. Além disso, a gestão centralizada na figura do Estado ou conduzida pela iniciativa privada não seria o único caminho possível para se evitar o esgotamento dos recursos de propriedade comum. Os elementos social, institucional e cultural poderiam interferir

na comunicação entre os usuários, na criação de formas aperfeiçoadas de interação social e na diminuição dos dilemas da ação coletiva (VASCONCELLOS SOBRINHO; VASCONCELLOS, 2009, p. 271).

A economista não afastou a hipótese de que tragédias possam acontecer com bens comuns, levando-os à total degradação, porém ofereceu uma proposta alternativa baseada em observação científica do modo de vida (cultura), das práticas, dos valores e regras informais de gestão de recursos comuns feitas intuitivamente por comunidades tradicionais, que não dispunham de muito conhecimento técnico, mas que tendiam a fazer escolhas por usos sustentáveis (racionalidade substantiva).

A antítese formulada por Ostrom levou à apresentação de uma terceira via (gestão coletiva) que contrapõe as duas soluções prospectadas como ideais por Hardin e que não refuta a possibilidade de coexistência com arranjos institucionais.

3.2.2 Gestão de bens comuns na perspectiva alternativa de Ostrom

As observações científicas realizadas por Ostrom (2011) levaram-na a perceber que as pessoas têm potencial para elaborar e utilizar acordos autonomamente, criar e adaptar regras informais voltadas ao uso de recursos compartilhados e cooperar na satisfação de necessidades comuns, sendo elas próprias as protagonistas da estratégia de sobrevivência na comunidade onde vivem, independentemente de uma autoridade estatal ou entidade privada, cujas intervenções seriam subsidiárias. Ostrom percebeu que a cultura das comunidades locais observadas era determinante para o sucesso da autorregulação e autogestão dos *Common Pool Resources*, assim como para motivar a participação dos habitantes em prol de interesses comuns.

No cerne dessa constatação empírica, os elementos diálogo, confiança mútua e cooperação foram identificados como atributos valorativos essenciais ao êxito do modelo de gestão coletiva, pois poderiam evitar comportamentos individualistas e irracionais que levariam ao uso excessivo dos recursos comuns. Ostrom (2011) inferiu que as pessoas possuem capacidade de se organizar e agir coletivamente para gerir os seus bens comuns e solucionar os seus conflitos, sem que isso implique em super exploração, escassez e degradação de tais recursos.

Partindo dessa linha de raciocínio, o problema da insustentabilidade não se assentaria no modelo de gestão coletiva dos recursos comuns, tal como defendido por Hardin, mas sim na ausência de um uso da propriedade coletiva regado informal

e autonomamente pela própria comunidade, cujas decisões tendem a ser mais justas e equilibradas do que aquelas impostas pelo Estado ou fixadas pela iniciativa privada.

Com esse argumento, Ostrom (2011) não refuta a importância das leis e instituições governamentais para regulamentar e controlar coercitivamente o acesso aos bens comuns, todavia coloca em discussão que essas estruturas hierárquicas poderiam ser mais abertas ao reconhecimento e estímulo das normas de cooperação criadas espontaneamente pelas comunidades, para gestão participativa, responsável e eficaz dos recursos, naturais ou artificiais, que são necessários a todos.

Segundo Harvey (2014, p. 168), a mistura de instrumentalidades defendida por Ostrom envolveria instituições públicas e privadas, coletivas, associativas, subordinativas, hierárquicas e horizontais, excludentes e abertas, todas voltadas ao atendimento de necessidades humanas comuns, mas sem servir à retroalimentação do sistema hegemônico.

Na visão de Ostrom (2011), já que o uso promovido por um indivíduo pode prejudicar a disponibilidade do recurso para os demais usuários, então a elaboração de normas sobre a utilização da propriedade comum, a serem internalizadas e cumpridas por todos, poderia ocorrer no âmbito de processos com vários centros de entendimento e decisão (policentrismo), em um contexto de mútua colaboração entre os atores sociais, uma vez que tanto a gestão realizada exclusivamente pelo Estado quanto pela iniciativa privada seriam passíveis de falha (OSTROM et al., 1999).

Os estudos realizados por Ostrom (2011) levaram-na a captar oito princípios básicos norteadores dos sistemas locais de gestão coletiva nos quais não haviam traços de insucesso. Tais princípios, valores de orientação da vida em comunidade, poderiam ou não ser acompanhados de regras informais específicas e adaptáveis, criadas de maneira dialógica e participativa pelos membros do grupo, unidos em torno de necessidades, interesses e objetivos compartilhados.

Os oito princípios identificados por Ostrom (2011) foram: (1) definição de quais recursos são considerados bens comuns e identificação de quem são os seus usuários; (2) participação dos usuários na definição e adaptação das regras que fundamentam a cooperação e os acordos sobre uso coletivo dos bens comuns; (3) adequação das regras estabelecidas comunitariamente às condições e peculiaridades locais; (4) equivalência entre benefícios e custos decorrentes da gestão coletiva dos bens comuns; (5) reconhecimento, pelas autoridades estatais, das regras estabelecidas coletivamente; (6) monitoramento dos usos dos bens comuns pelos

próprios usuários, com possibilidade de penalização dos infratores; (7) garantia de acesso a mecanismos de solução de conflitos pela própria comunidade; e (8) integração entre a gestão dos bens comuns de menor escala interdependentes com os bens de escala maior, mediante atuação do Estado (SIMÕES; MACEDO, BABO, 2011, p. 7).

Como se pode perceber na leitura dos princípios 5 e 8, o modelo de gestão proposto por Ostrom (2011) é permeado por instituições em diferentes escalas, isto é, por “[...] regras e mecanismos que disciplinam a exploração do conjunto de recursos comuns (sistemas socioecológicos) por parte dos grupos utilizadores” (FERREIRA; VASCONCELLOS SOBRINHO, 2016, p. 119). Isso porque a economista é adepta da perspectiva neoinstitucional, não sendo avessa às estruturas formais, desde que elas aceitem e respeitem as normas comunitárias produzidas para autogestão de recursos de propriedade comum.

O Gráfico 4, adiante colacionado, ilustra os elementos teóricos que podem ser extraídos dos citados princípios apresentados por Ostrom (2011). Apesar da importância da base principiológica expressa no gráfico e do relatado sucesso das localidades cujos recursos de propriedade comum eram geridos coletivamente, a teoria alternativa apresentada por Ostrom recebeu duas importantes críticas.

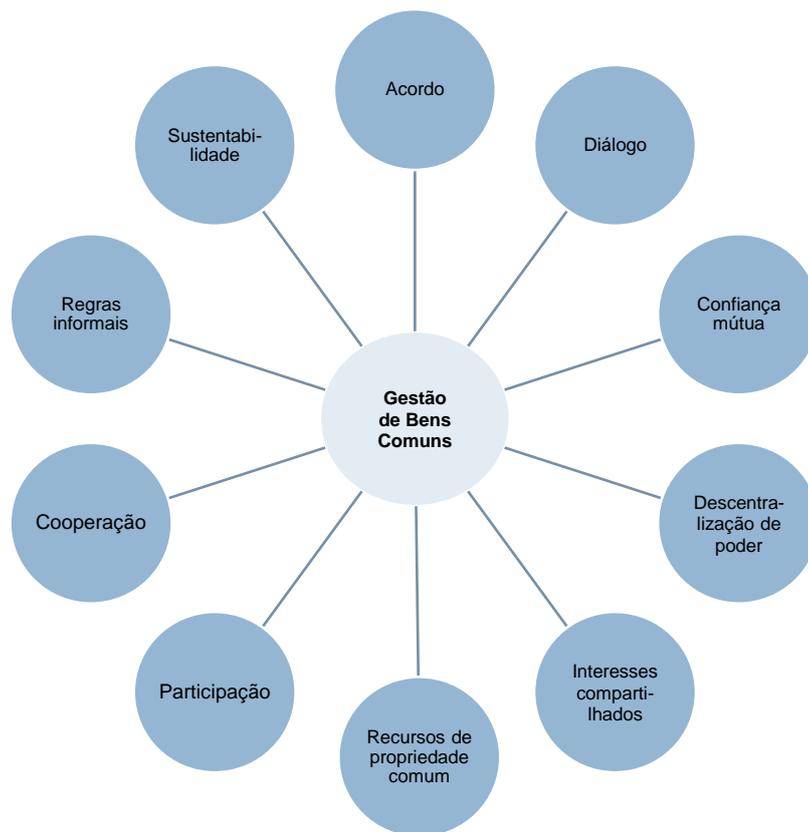
A primeira assenta-se no desafio de aplicação da teoria em macro escala, isto é, além de uma comunidade local, especialmente quando se trata de um bem que é compartilhado nos planos regional, nacional e internacional. A segunda crítica reside na dificuldade prática de se mensurar e monitorar os bens comuns, principalmente no atual contexto de globalização da economia, o que dependeria do emprego de tecnologias complexas e avançadas (SIMÕES; MACEDO, BABO, 2011, p. 11).

Ostrom et al. (1999) contrapõem as críticas recebidas sustentando que a teoria pode ser aplicada para solucionar problemas em macro escala, dependentes de um regime de cooperação internacional (pacto social) – a exemplo da proteção da camada de ozônio via Protocolo de Montreal – e não somente problemas locais de acesso a bens comuns (DIETZ; OSTROM; STERN, 2003, p. 1.907).

A gestão de bens comuns em larga escala, obviamente, revela-se mais complicada do que aquela realizada em escala local, onde há maior densidade prática, mas isso não conduz à impossibilidade de sua realização. Em qualquer escala que se considere poderá haver tomadas de decisões difíceis, em circunstâncias permeadas por incertezas, riscos, valores sociais e interesses conflitantes. No nível macro, a

grande dificuldade é conceber arranjos institucionais que também funcionem na ausência de condições ideais e que não produzam regras gerais danosas às pessoas e à biosfera. Para que a gestão de bens comuns em macro escala possa ser bem-sucedida é necessário que as normas evoluam e que os acordos de cooperação sejam eficazmente modelados e aplicados (DIETZ; OSTROM; STERN, 2003, p. 1.908).

Gráfico 4 - Elementos da Gestão de Bens Comuns segundo Ostrom



Fonte: Elaboração própria, 2016.

Um caminho apontado por Vasconcellos Sobrinho e Vasconcellos (2009, p. 275) para a superação das dificuldades relacionadas à análise macro-micro reside na introdução do nível intermediário, o qual pode funcionar como um “[...] marco entre pessoas e organizações no nível local e de gestões políticas interligadas por uma rede de relações”. O nível intermediário seria, assim, um recurso de capital social para promover e fortalecer a interação entre as escalas micro e macro.

Em que pese a discussão científica relacionada à suposta inadequação da teoria da Gestão de Bens Comuns a escalas maiores, o fato é que dos pontos e contrapontos expostos é possível concluir que, ao menos em escala local, o modelo

é aplicável, sendo potencialmente capaz de promover gestão sustentável dos recursos de propriedade comum – de origem natural ou artificial, inclusive espaços de uso compartilhado – independentemente da existência de arranjos institucionais.

Isso porque, ainda que existam organizações e instrumentos jurídicos criados para controlar coercitivamente o uso de bens comuns, a gestão realizada de maneira centralizada por autoridades estatais ou por agentes privados é passível de fracasso, uma vez que sendo dispersa e limitada não é capaz de evitar usos insustentáveis dos recursos. Nessa perspectiva, embora formalmente legítimas, as restrições e sanções impostas seriam contraproducentes, ante, por exemplo, o desconhecimento dos gestores de singularidades e saberes locais.

Por outro lado, especialmente no nível local, se a gestão for baseada na capacidade de auto organização da população, isto é, na descentralização e na autonomia (individual e coletiva), sem que isso implique em neoliberalização; na cooperação e participação dos usuários; no diálogo; em informações claras e acessíveis sobre estoques, fluxos e processos; em confiança mútua e regras informais produzidas coletivamente – oriundas de acordos espontâneos que se comunicam com diferentes instituições, constituem alianças informais e geram benefícios mútuos – os problemas derivados da alta rivalidade de acesso, da subtração e degradação dos bens comuns tendem a ser diminuídos ou até mesmo a desaparecer, levando ao alcance de resultados ambientais, sociais e econômicos positivos (sustentabilidade), que evitem o esgotamento dos recursos e, conseqüentemente, a tragédia temida por Hardin.

3.2.3 Aplicabilidade da teoria da Gestão de Bens Comuns nas áreas urbanas

Embora os estudos realizados por Ostrom tenham sido baseados em análises de sistemas de gestão de recursos naturais de propriedade comum nas áreas rurais, as conclusões presentes na sua teoria também permitem aplicação nas áreas urbanas.

Como explicado alhures, bens comuns compartilham uma função essencial e podem corresponder tanto a espaços coletivos quanto a recursos naturais ou artificiais, que sejam indivisíveis e limitados. Tais bens comunalizados pela prática social dos seus usuários, em circunstâncias históricas, culturais, políticas, econômicas

e ecológicas diversas, tornam-se não mercantilizáveis, daí porque devem ser desfrutados por todos, sem exclusão.

Os bens discutidos por Ostrom (*Common Pool Resources*) inserem-se em uma tipologia econômica que também pode ser encontrada em cidades, aglomerados urbanos e regiões metropolitanas, onde há tanto bens naturais quanto artificiais comunalizados. Os espaços e equipamentos urbanos de uso compartilhado são espécies de bens comuns, destinados pelos próprios usuários à apropriação e uso coletivos.

Nas cidades, ruas, pontes, orlas em trechos de uso coletivo, praias e praças são espaços urbanos indivisíveis, degradáveis e que atendem a necessidades compartilhadas. O uso que uma pessoa faz de cada um destes bens subtrai o uso de outra pessoa, em maior ou menor proporção, por isso podem ser classificados como de difícil exclusão e alta rivalidade.

Se os pressupostos do modelo de Ostrom são verdadeiros, logo espaços urbanos de propriedade comum também podem ser autogeridos e regulados de forma comunitária, com elevado potencial de eficiência e sustentabilidade, mesmo que coexistam arranjos institucionais. Esta constatação vem ao encontro das revisadas concepções de cidade justa, democrática e sustentável, que apontam a necessidade de descentralização de poder, participação cidadã e cooperação de múltiplos atores sociais na gestão urbana, em benefício das presentes e futuras gerações.

Outro motivo que conduz à aplicabilidade da teoria da Gestão de Bens Comuns nas áreas urbanas é que o bem econômico por ela analisada equivale ao bem de uso comum do povo – bem jurídico de natureza difusa, no sentido emprestado pela Constituição da República de 1988 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade – que é transindividual, indivisível, pertencente a pessoas indeterminadas, que se ligam por uma circunstância fática, a partir de um elo de solidariedade intergeracional. Ele compõe um grupo de direitos *sui generis* que representa uma ampliação do conteúdo dos Direitos Humanos e do conceito de cidadania, abrangendo direitos universais, invioláveis, inalienáveis e indisponíveis.

Partindo dessa lógica, o direito à cidade – direito indivisível à coprodução e cogestão da cidade pelos seus habitantes, que têm o poder de reconstruí-la e recriá-la como um “corpo político funcional” (Harvey, 2014, p. 246) – é também uma espécie de bem comum que está vulnerável ao apossamento privado e a usos excessivos individuais, embora os espaços e bens urbanos de acesso e uso coletivo não sejam

mercantilizáveis. Portanto, compreender “o papel dos comuns na formação das cidades e na política urbana” (Harvey, 2014, p. 169) é essencial à operacionalização do ideal de cidade adotado pelo Brasil e à mudança que isso requer.

Como se pode verificar na leitura do Quadro 4, diversos elementos da Gestão de Bens Comuns na perspectiva de Ostrom são idênticos aos encontrados nas abordagens revisadas sobre cidade justa, democrática e sustentável. Os demais elementos, embora distintos na grafia, apresentam relação axiológica entre si, o que abre caminho para se inferir que a teoria criada a partir dos estudos de Ostrom é aplicável à gestão de bens e espaços comuns nas áreas urbanas.

Admitindo-se que existam bens comuns urbanos – suscetíveis a múltiplos usos, interesses interdependentes e conflitantes – um questionamento que vem à tona é: em âmbito local, segundo o projeto político de desenvolvimento territorial adotado pelo Brasil, qual prática de gestão poderia viabilizar a operacionalização dos princípios identificados por Ostrom e a harmonização deles com os marcos regulatórios voltados à construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis?

Pensar de que forma o modelo de autogestão pode ser implementado em realidades sociais complexas, induzida por instituições, mas sem servir à retroalimentação dos interesses do sistema hegemônico, é um desafio que se tentará enfrentar a partir dos fundamentos de um novo paradigma, o qual se relaciona de maneira interessante com a teoria da Gestão de Bens Comuns, favorecendo a democracia deliberativa na tomada de decisões sobre assuntos de interesse coletivo: a Gestão Social.

Apesar dos avanços epistemológicos já verificados nesse novo campo de conhecimento científico, a construção teórica da Gestão Social experimenta um processo de crescimento no âmbito da academia Latino-Americana, especialmente entre estudiosos brasileiros (VASCONCELLOS SOBRINHO; CANÇADO; VASCONCELLOS; RIGO, 2016, p. 2), entretanto ainda são raras as pesquisas que se dedicam a analisar as suas relações dialéticas com a abordagem da Gestão de Bens Comuns proporcionada por Ostrom². Com efeito, é importante que se promova um exercício de aproximação entre referidos quadros teóricos, já que eventual interseção entre eles poderá revelar um caminho para “uma nova racionalidade nos processos

² Apenas dois recentes estudos foram encontrados sobre as relações entre a Gestão de Bens Comuns e Gestão Social, os quais são descritos em artigos de Pereira, Cabral e Pereira (2015) e de Vasconcellos Sobrinho, Cançado, Vasconcellos e Rigo (2016).

decisórios e nas instituições que nos regem” (SACHS; LOPES; DOWBOR, 2012, p. 247), sobretudo nas áreas urbanas, onde as dimensões local e global interagem com maior força, influenciando o projeto de desenvolvimento do território (CARRION, 2012, p. 270). Veja-se no Quadro 6 quais são as semelhanças e as diferenças verificadas entre os dois campos de análise.

Quadro 6 - Elementos da cidade justa, democrática e sustentável e da Gestão de Bens Comuns na perspectiva de Ostrom

Dimensão	Cidade justa, democrática e sustentável	Gestão de Bens Comuns
Ponto de partida	Participação	Participação
Racionalidade	Engajamento / controle social	Pacto social
Tomada de decisão	Democrática	Coletiva / Entendimento / Acordo
Transparência	Direito-dever à informação de interesse público	Informações disponíveis e inteligíveis
Espaço	Áreas urbanas	Áreas rurais e urbanas / espaço social
Finalidade da gestão	Bem-estar coletivo / dignidade humana / proteção ambiental	Interesses comuns do grupo
Método	Teoria do Desenvolvimento sustentável / Direitos Humanos	Teoria Crítica
Concepção de estrutura organizacional	Descentralização do poder	Policentrismo
<i>Modus operandi</i>	Cooperação / Gestão compartilhada com o Poder Público	Cooperação / Confiança mútua / Autogestão / Regras informais
Benefícios	Melhoria da qualidade de vida e do meio ambiente	Proteção de bens comuns
Dimensão temporal	Sustentabilidade	Sustentabilidade
Amplitude da ação	Preocupação geral com o contexto	Preocupação com o contexto de um grupo
Visão	Relação entre sociedade, Estado e mercado	Relação entre usuários de bens comuns
Foco	Sociedade	Grupo / comunidade
Consequência	Justiça social e sustentabilidade urbana	Sustentabilidade dos recursos de propriedade comum

Fonte: Elaboração própria (2016), com base nas dimensões criadas por Cançado, Pereira e Tenório (2015, p. 117).

No mesmo sentido da tese de Ostrom (2011), considera-se que as leis e instituições políticas podem coexistir e articular-se por meio de redes urbanas com a gestão policêntrica de bens comuns, em direção à construção coletiva do projeto da cidade justa, democrática e sustentável. Veja-se, então, no que consiste a Gestão

Social, quais são as suas categorias de análise e as contribuições que pode oferecer ao desenvolvimento de interorganizações e de inovadoras práticas políticas urbanas.

3.3 GESTÃO SOCIAL: TEORIA E PRÁTICA PARA CIDADANIA DELIBERATIVA E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

No Brasil, os primeiros estudos sobre Gestão Social são atribuídos a Fernando Tenório, que tem se debruçado sobre o tema desde o início da década de 1990 (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015, p. 103-104), quando a nomenclatura “[...] passou a fazer parte da linguagem acadêmica e de tentativas de práticas gerenciais na América-Latina” (TENÓRIO, 2012, p. 24).

Cançado, Pereira e Tenório (2015, p. 104) esclarecem que a Gestão Social consiste em um campo de conhecimento científico que ainda está em construção, uma modalidade de gestão realizada pela sociedade e para ela, surgida em oposição à gestão burocrática e centralizada do Estado. Trata-se de uma ação gerencial dialógica voltada à promoção do bem-estar social, na qual a autoridade decisória é compartilhada entre os diversos atores sociais envolvidos, por intermédio de arranjos institucionais deliberativos (TENÓRIO, 2012, p. 28).

Segundo Tenório (2016, p. 13), a qualificação do termo “gestão” pelo adjetivo “social” traduz a essência do novo modelo gerencial, compreendido como aquele em que todos podem falar e ser ouvidos sem nenhuma espécie de coação. A Gestão Social é então definida como um processo decisório intersubjetivo, um “espaço de intermediação entre o Estado, sociedade e mercado”, em que o procedimento da prática da cidadania deliberativa é a participação (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015, p. 110). Nessa perspectiva, as decisões de interesse coletivo devem ser tomadas democrática e responsavelmente pelos participantes do processo, mediante um agir deliberativo e consciente que beneficia a todos.

Isso não significa que as ações coletivas só vão ocorrer em ambientes livres de disputas de interesses e desconfiança, entretanto na Gestão Social os conflitos são entendidos como inerentes à aprendizagem democrática e interação social. Segundo Vasconcellos Sobrinho e Vasconcellos (2012, p. 310), “as ações coletivas podem ser criadas a partir de acordos e princípios negociáveis, uma vez que conflitos sempre existirão, particularmente em áreas de histórico domínio de poder político”.

O território de desenvolvimento e cidadania “[...] é fruto de relações de conflito, competição, cooperação e reciprocidade entre atores, interesses e projetos de natureza social, política e cultural” (VASCONCELLOS SOBRINHO; VASCONCELLOS, 2009, p. 270). As ações coletivas podem ser engendradas em qualquer escala, não estando restritas ao âmbito local, embora Carrion (2007) o considere como lócus privilegiado, já que o município, por ser o ente mais próximo dos cidadãos, pode facilitar oportunidades para ampla participação na gestão pública (KRAEMER, 2016, p. 82-83).

Para que aludido processo funcione até mesmo em condições não ideais, o Estado precisa mudar, descentralizando o poder de decisão e favorecendo a criação de novas estruturas comunicativas e competências específicas, a fim de que o cidadão possa participar das ações de planejamento, decisão e controle de políticas públicas, já que “a autoridade do governo não conhece mais nem melhor a realidade das comunidades” (SAYAGO, 2012, p. 274). A descentralização se torna, nesses moldes, uma prerrogativa do cidadão (TENÓRIO, 2016, p. 83).

De acordo com Sachs, Lopes e Dowbor (2012, p. 259), a participação demanda “[...] um denso sistema de acesso público e gratuito à informação necessária”, para que a população empoderada e informada se torne protagonista do desenvolvimento territorial. As habilidades requeridas para a tomada de decisão coletiva são fundadas na ação comunicativa de Habermas (1992), que busca reaproximar razão e ética para resgate da racionalidade humana por meio do entendimento e do diálogo intersubjetivo (CANÇADO, SAUSEN, VILLELA, 2013, p. 81-82), segundo critérios de justiça e verdade (VASCONCELLOS SOBRINHO; CANÇADO; VASCONCELLOS; RIGO, 2016, p. 3), podendo ser fortalecida via educação dialógica, não sendo, porém, a educação formal uma condição indispensável à participação.

Cançado, Pereira e Tenório (2015, p. 131) caracterizam a Gestão Social pela tomada de decisão coletiva, destituída de coerção, alicerçada na inteligibilidade da linguagem e da informação, na dialogicidade, no entendimento esclarecido como processo, na transparência como premissa e na emancipação como escopo. Nesse modelo, a ação decisória pode ser mais demorada e complexa do que, por exemplo, na gestão estratégica – que visa a competição, eliminação de concorrentes e maximização de lucro, no menor tempo possível (TENÓRIO, 2016, p. 14) – devido à quantidade de pessoas envolvidas no processo de participação dialógica e, ainda, a

compreensão de que a deliberação coletiva precisa se alicerçar em sustentabilidade e solidariedade entre atores sociais, para que os objetivos comuns sejam alcançados.

Cançado, Sausen e Villela (2013, p. 83) entendem, por essa razão, que “a gestão social só se torna possível na esfera pública”. Fischer et al. (2006), em sentido contrário, acreditam que a Gestão Social também tem potencial para ser praticada nos campos privado e não governamental, face à orientação do modelo para a mudança e o desenvolvimento.

Na esteira de uma perspectiva descentralizadora, Tenório (2016, p. 16) explica que esfera pública pode ser conceituada como um “[...] espaço no qual as pessoas apresentam suas inquietações por meio do entendimento mútuo”, isto é, espaço propício ao debate, à comunicação e deliberação entre sociedade, Estado e mercado (“administração pública ampliada”). É na esfera pública que se pode contribuir, por intermédio da cidadania deliberativa, para a emancipação das “[...] relações de discriminação e exploração social” (TENÓRIO, 2016, p. 17) e para o pleno desenvolvimento da democracia.

Cumprir enfatizar que a noção de esfera pública não se confunde com a esfera estatal. De acordo com Schommer, Dahmer e Spaniol (2014, p. 37), nos arranjos institucionais nacionais e supranacionais surgidos após a década de 1980, a sociedade civil ganhou maior importância, favorecendo o surgimento de novas formas de representação e participação social e redefinindo a cidadania “[...] para além da ocupação de espaços acenados pelo Estado”.

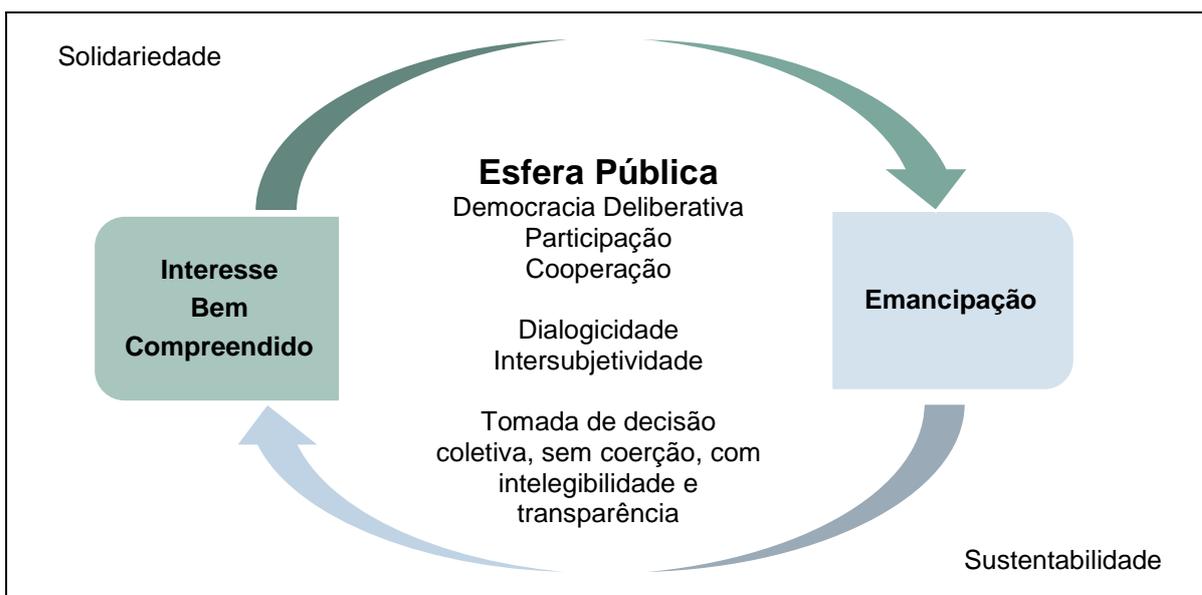
No modelo focado na sociedade, a cidadania deliberativa é entendida como aquela vai legitimar e validar decisões tomadas coletivamente, no bojo de processos dialógicos “[...] orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO, 2016, p. 16). Para Tenório e Rozenberg (1997, p. 103), cidadania e participação constituem direitos das pessoas à decisão e construção coletiva do seu destino, o que impede de espaços adequados para comunicação, discussão e deliberação.

Como se pode perceber no Gráfico 5, o Estado desaparece como figura principal da ação praticada na esfera pública. Ele continua tendo o dever de promover igualdade de oportunidades, mas passa a compartilhar o poder de decisão com a sociedade, passando a exercer o papel de mero coordenador de interesses conflitantes, na busca de critérios de redistribuição (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO,

2015, p. 94). Quem se destaca na perspectiva crítica da Gestão Social é a sociedade, por meio da democracia deliberativa.

O Interesse Bem Compreendido se torna, dialeticamente, um ponto de partida e uma consequência da ação racional substantiva, sendo potencializado à medida em que permite a emancipação da sociedade em relação ao Estado e ao mercado. Ele se faz presente quando o indivíduo se sente motivado a defender interesses coletivos e se dedica a cooperar para o bem comum, sobretudo na esfera pública (não estatal). À medida que assume compromissos e responsabilidades perante a sociedade, o cidadão participa do desenvolvimento territorial e promove o seu próprio bem-estar. Com efeito, o Interesse Bem Compreendido é um instrumento de solidariedade à serviço da sustentabilidade (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015, p. 140).

Gráfico 5 - Categorias teóricas da Gestão Social



Fonte: Elaboração própria, 2016.

Ao se interpretar o Gráfico 5, percebe-se que na Gestão Social as decisões passam a ser tomadas heterarquicamente, mediante participação e cooperação da população. A participação praticada pela via da Gestão Social não é por mera formalidade, já que não se presta a legitimar decisões já tomadas e impostas por representantes governamentais ou agentes do mercado.

A Gestão Social, assim como a Gestão de Bens Comuns, recebe críticas referentes à escalaridade para participação direta, as quais colocam em dúvida se a teoria teria aplicabilidade restrita ao nível micro ou se ela teria a possibilidade de ser

praticada também no nível macro (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015, p. 194). Defende-se neste trabalho a segunda corrente, que pode ser operacionalizada por meio de mecanismos de *ciber* democracia, independentemente de espaços físicos e dos limites político-administrativos que separam municípios e estados.

A participação é uma experiência democrática que conduz à inovação no modo de formular, implementar e controlar políticas públicas, servindo à construção do interesse coletivo, mediante direito de expressão, proposição e debate conferidos a todos os atores sociais, que podem exercê-la de maneira presencial, na micro escala – em conselhos municipais, comitês gestores, movimentos sociais, colegiados de órgãos públicos, audiências públicas, assembleias, comissões, conferências etc. – ou de forma virtual, em macro escala, através do uso de eficientes ferramentas de tecnologia da informação (*websites*, aplicativos para *smartphones*, programas de computador de acesso aberto, *e-mails* etc.).

Em qualquer caso, presencial ou virtual, a ação racional substantiva deve ser alicerçada no agir comunicativo, que visa o entendimento mútuo entre atores sociais heterogêneos, em prol da realização de objetivos comuns. Com efeito, o processo de tomada de decisão coletiva é horizontal e despido de coerção, repleto de intelegibilidade e transparência, o que gera confiança recíproca, aprendizado mútuo e impulsiona cooperação. Nessa perspectiva, os elementos dialogicidade (capacidade de dialogar) e intersubjetividade (capacidade de compreender o diálogo) promovem um remodelamento da esfera pública por meio da democracia deliberativa, visto que não pode haver efetiva participação social sem comunicação (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015, p.157).

Enfim, afirma-se que a Gestão Social tem como objetivo a emancipação do ser humano (TENÓRIO, 2016, p. 14). Noutras palavras, ela busca o interesse comum e a libertação da sociedade das forças do Estado e do mercado, os quais tendem a defender a gestão centralizada como a melhor via e as tradicionais instâncias representativas como únicas ferramentas políticas, em detrimento da participação deliberativa e do sistema de controle social, do controle entre níveis governamentais, e poderes estatais – horizontal, vertical, transversal e multidirecional (SCHOMMER; DAHMER; SPANIOL, 2014, p. 36) – esvaziando assim o real sentido de cidadania e prejudicando avanços no que tange à *accountability* democrática e à responsabilização de agentes públicos por seus atos e omissões (ROCHA; SPANIOL; SCHOMMER; SOUSA, 2012, p. 2).

Diante do exposto ao longo deste capítulo, veja-se a seguir as similaridades que sobressaem das teorias da Gestão Social e Gestão de Bens Comuns quando aproximadas das concepções revisadas de cidade justa, democrática e sustentável.

3.4 Convergências teóricas

A presente análise é impulsionada pelo conteúdo do Quadro 7, que promove uma aproximação entre as categorias da Gestão Social, da Gestão de Bens Comuns na perspectiva de Ostrom e os elementos encontrados nas concepções revisadas de cidade justa, democrática e sustentável, revelando uma interessante confluência de ideias que emerge do entrelaçamento de tais diferentes campos do conhecimento.

Ao se analisar as dimensões expostas no Quadro 7, pode-se notar que os elementos da Gestão Social e da Gestão de Bens Comuns são diferentes em muitos aspectos – racionalidade, espaço, finalidade, benefícios, concepção de estrutura organizacional, amplitude da ação, visão, foco e consequência – entretanto apresentam similitudes e interseções quanto ao ponto de partida, à tomada de decisão, transparência, ao método, *modus operandi* e à dimensão temporal.

Quando as teorias sobre gestão são cotejadas com os elementos formadores das concepções de cidade justa, democrática e sustentável, percebe-se claramente uma confluência quanto ao ponto de partida, a transparência, o *modus operandi* e a dimensão temporal. Assim sendo, participação, informação, cooperação e sustentabilidade são, respectivamente, os quatro pontos de convergência que podem ser abstraídos dos campos do conhecimento investigados.

Diante das evidências reveladas pelo Quadro 7, adota-se o posicionamento de que a gestão de cidades orientada pelo paradigma da sustentabilidade e pelo princípio de justiça socioambiental demanda participação deliberativa e cooperação de todos os atores sociais. O exercício democrático pressupõe informação clara, adequada e precisa sobre assuntos de interesse comum, sendo, portanto, ferramenta capaz de proporcionar condições de debate, diálogo e encorajamento para atuação conjunta.

A informação é corolário da efetividade da participação e da cooperação, por isso indispensável aos processos de planejamento, tomada de decisão coletiva e gestão urbana sustentável. Quando praticadas em conjunto, participação e cooperação podem contribuir para a cogestão eficiente de bens comuns urbanos e a

construção coletiva da cidade justa, democrática e sustentável, favorecendo a concretização do projeto político do desenvolvimento territorial.

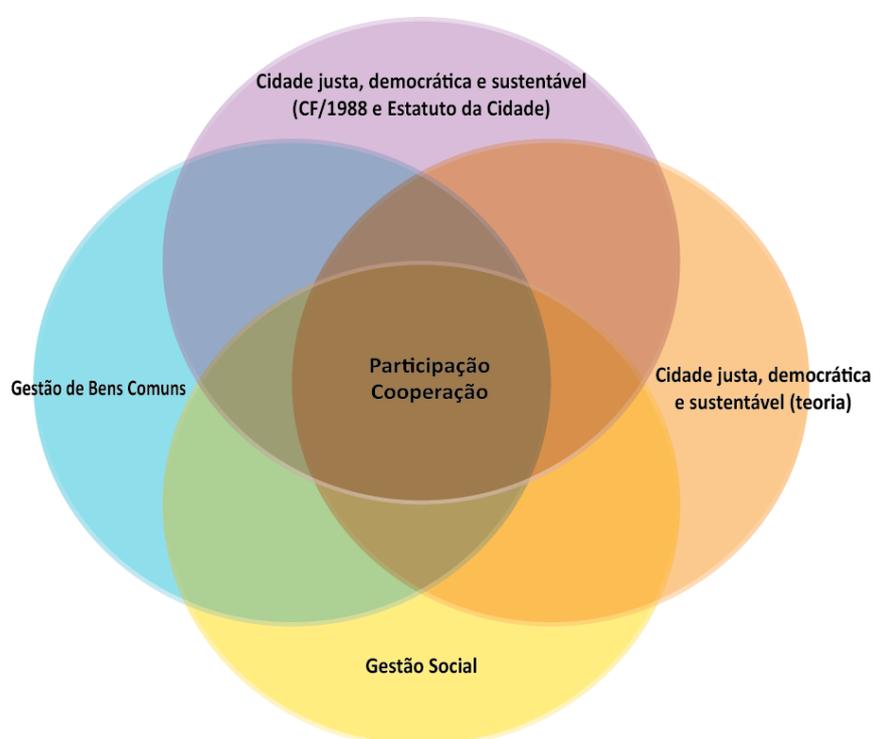
Quadro 7 - Elementos teóricos convergentes

Dimensão	Gestão Social	Gestão de Bens Comuns	Cidade justa, democrática e sustentável
Ponto de partida	Participação / Democracia Deliberativa	Participação	Participação
Racionalidade	Dialogicidade	Pacto social	Engajamento / controle social
Tomada de decisão	Coletiva, sem coerção / Entendimento	Coletiva / Entendimento / Acordo	Democrática
Transparência	Informações disponíveis e inteligíveis	Informações disponíveis e inteligíveis	Direito-dever à informação de interesse público
Espaço	Esfera Pública	Áreas rurais e urbanas / espaço social	Áreas urbanas
Finalidade da gestão	Interesse Bem Compreendido / Bem-estar coletivo	Interesses comuns do grupo	Bem-estar coletivo / dignidade humana / proteção ambiental
Método	Teoria Crítica	Teoria Crítica	Teoria do Desenvolvimento sustentável / Direitos Humanos
Concepção de estrutura organizacional	Heterarquia	Policentrismo	Descentralização do poder
Modus operandi	Cooperação	Cooperação / Confiança mútua / Autogestão / Regras informais	Cooperação / Gestão compartilhada com o Poder Público
Benefícios	Melhoria na qualidade de vida	Proteção de bens comuns	Melhoria na qualidade de vida e do meio ambiente
Dimensão temporal	Sustentabilidade	Sustentabilidade	Sustentabilidade
Amplitude da ação	Preocupação geral com o contexto	Preocupação com o contexto de um grupo	Preocupação geral com o contexto
Visão	Intersubjetividade	Relação entre usuários de bens comuns	Relação entre sociedade, Estado e mercado
Foco	Sociedade / Organizações / Instituições	Grupo / Comunidade	Sociedade
Consequência	Emancipação	Sustentabilidade dos recursos de propriedade comum	Justiça social e sustentabilidade urbana

Fonte: Adaptado de Cançado, Pereira e Tenório (2015, p. 117).

Face às argumentações trazidas à análise, firma-se o entendimento de que informação e sustentabilidade já estão inseridas na concepção de cidade justa, democrática e sustentável, sendo abarcadas pelos elementos participação e cooperação. Por essa razão, para fins de demarcação do arcabouço teórico-conceitual que funciona como lente ao estudo de caso desenvolvido no quinto capítulo, adota-se como elos de convergência as dimensões ponto de partida e *modus operandi*, conforme demonstrado no Gráfico 6, em que participação e cooperação emergem como as duas faces de um entrelaçamento teórico e legal.

Gráfico 6 - Confluências entre as concepções formadoras do arcabouço teórico



Fonte: Elaboração própria, 2016.

Tendo em vista o resultado apontado no Gráfico 6, cumpre avigorar uma breve distinção entre os elementos em destaque, cujos significados não se confundem.

A cooperação é uma atuação voluntária, motivada pelo intuito de contribuir para a realização de objetivos comuns, segundo valores e interesses compartilhados. De acordo com Pereira, Cabral e Pereira (2015, p. 4), esse modo de agir permite que “[...] em um espaço permeado pelo conflito de interesses, os diferentes atores interfiram cooperativamente na produção de bens e prestação de serviços que envolvam uma

sociedade, região, território ou sistema social específico”. Com efeito, pode-se participar formalmente de um processo de tomada de decisão sem que haja envolvimento, isto é, sem efetiva cooperação para o bem-estar coletivo.

A cooperação para a produção de bens e serviços públicos – isto é, a vontade pessoal e espontânea de se engajar, interagir e contribuir para o bem comum – depende da criação de condições formais e informais de participação e *accountability*, pois não é suficiente que o ordenamento jurídico pátrio assegure determinados direitos, “[...] o fundamental é que os indivíduos possuam as capacidades, as qualificações, as prerrogativas de se deslocar, de participar dos mercados e estabelecer relações humanas que enriqueçam a sua existência” (VASCONCELLOS SOBRINHO; VASCONCELLOS, 2009, p. 268).

A participação, por sua vez, é uma ação consciente que pode ser realizada de forma direta e/ou indireta, voluntária ou obrigatoriamente e em diferentes condições, a depender da prática política. Avritzer e Navarro (2003, p. 303) afirmam que os processos de participação podem ser classificados em nove níveis de análise, que vão desde a ausência total até a autogestão, passando pelos graus da participação passiva, informativa, consultiva, com consulta obrigatória, propositiva, cogestão e delegação.

Os níveis de análise servem para demonstrar que existem muitas formas de se participar da vida em sociedade, mas nem todas configuram uma experiência capaz de promover inovação nos processos de planejamento e gestão de políticas públicas. Para Pinheiro e Cançado (2015, p. 151), “[...], o processo de participação ativa exige conhecimento mínimo e nesse sentido não basta apenas vontade em participar, a qualidade do ato diz respeito ao poder argumentativo do cidadão”, razão pela qual é fundamental educar e preparar a população para o exercício da atividade democrática direta (POUSO, 2010, p. 103).

Como esclarecem Rocha, Spaniol, Schommer e Sousa (2012, p. 14), para que a sociedade brasileira avance e promova cidadania é necessário persistir na criação e implantação de condições institucionais favoráveis à participação ativa e, ao mesmo tempo, investir na educação política voltada ao amadurecimento dos ideais democráticos e dos seus mecanismos de controle social.

Por esse viés, a criação de novos espaços públicos de planejamento, cogestão e tomada de decisão coletiva constitui mais do que uma proposta teórica inovadora, sendo sim uma demanda cívica necessária ao desenvolvimento do território, o que

exige maior empenho dos atores locais, como é o caso do Poder Público municipal, da sociedade civil e dos cidadãos habitantes de uma cidade, já que estão mais próximos dos problemas urbano-ambientais que desafiam cotidianamente o projeto político da sustentabilidade.

Face ao exposto e considerando a interseção ilustrada no Gráfico 6, reitera-se que a gestão de bens comuns urbanos pode ser aperfeiçoada pelas diretrizes oferecidas pela Gestão Social, as quais servem à identificação daqueles que devem participar na esfera pública; do tipo de participação que é necessária à construção do interesse comum e de como devem ser os processos participativos e cooperativos, para deliberação coletiva e concretização dos objetivos da cidade justa, democrática e sustentável determinados pela Constituição da República de 1988 e pela Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

Os Quadros 8 e 9, a seguir colacionados, sistematizam os critérios de análise para as duas variáveis que decorrem da convergência entre as concepções formadoras do arcabouço teórico desta pesquisa e que, por essa razão, foram averiguadas ao longo do estudo de caso apresentado no quinto capítulo. Os critérios são utilizados como referências teóricas para se aferir se há afastamento ou proximidade entre o fenômeno social contemporâneo examinado e o tipo ideal da cidade justa, democrática e sustentável.

O Quadro 8 diz respeito aos indicadores utilizados para avaliação do elemento participação, enquanto o Quadro 9 apresenta aqueles aplicados para análise da cooperação. Ambos estão divididos em três partes, seguindo-se as etapas lógicas e encadeadas de um processo.

A primeira é dedicada à fase de concepção e planejamento; a segunda relativa ao momento da tomada de decisão e implantação; a terceira é concernente à etapa de monitoramento, avaliação e controle social das ações públicas planejadas, implementadas e em execução.

Os critérios não esgotam as inúmeras possibilidades de análise que derivam das teorias revisadas, mas delimitam o estudo de caso sobre a gestão da orla do Portal da Amazônia, em Belém-PA, ao exame das variáveis participação e cooperação.

Quadro 8 - Critérios de análise para participação

Participação		
Etapa	Descrição	Critérios
Concepção e planejamento	Fase para debate, na esfera pública, sobre problemas que são de interesse comum. Fase também dedicada à construção da concepção do projeto e do seu planejamento.	Criação de canais para acesso à informação pública, independentemente de solicitação, comunicação e mobilização social.
		Intelegibilidade, transparência e atualização das informações públicas divulgadas.
		Criação de espaços e canais adequados para manifestação de opiniões, demandas e coleta de proposições dos participantes.
		Preparação e educação para o exercício democrático da participação cidadã.
		Pluralidade de participantes e adequada representação, quando necessária.
		Coordenação de interesses conflitantes com abertura para diálogo, entendimento sem coerção e aprendizagem mútua.
		Igualdade participativa.
		Consideração dos anseios da coletividade na construção do interesse comum.
		Na medida do possível, incorporação das proposições dos participantes na concepção do projeto e planejamento da ação pública.
Tomada de decisão e implantação	Fase para deliberação, na esfera pública, sobre os assuntos de interesse comum discutidos e planejados coletivamente.	Criação de canais para acesso à informação pública, comunicação e mobilização social.
		Intelegibilidade, transparência e atualização da informação pública disponibilizada para subsidiar a decisão conjunta.
		Espaços adequados à deliberação coletiva.
		Pluralidade de participantes e adequada representação, quando necessária.
		Igualdade participativa.
		Tomada de decisão coletiva, sem coerção, pelos participantes.
		Implementação da decisão coletiva tomada mediante delegação de ações e participação ativa dos atores sociais na gestão.
Monitoramento e avaliação	Fase para avaliação, monitoramento e controle social das ações públicas.	Criação de canais para acesso à informação pública, apoio e monitoramento das ações em execução e implementadas.
		Intelegibilidade e transparência dos dados públicos postos à disposição da sociedade.
		Criação de canais para encaminhamento de demandas e reclamações pela coletividade e resposta a elas por parte do Poder Público.
		Criação de mecanismos institucionais para avaliação, pela coletividade, dos processos realizados e resultados alcançados.
		Criação de mecanismos institucionais para controle social das ações do Poder Público.

Fonte: Elaboração própria, 2016.

Quadro 9 - Critérios de análise para cooperação

Cooperação		
Etapa	Descrição	Critérios
Concepção e planejamento	Fase para debate, na esfera pública, sobre problemas que são de interesse comum. Fase também dedicada à construção da concepção do projeto e do seu planejamento.	Criação de canais para acesso à informação pública e incentivo ao engajamento social.
		Intelegibilidade, transparência e atualização das informações públicas difundidas.
		Preparação e educação para o exercício democrático da cooperação.
		Abertura para o diálogo e a colaboração espontânea dos diferentes atores sociais no planejamento da ação pública.
		Abertura para a cooperação interfederativa, interinstitucional e gestão em rede.
		Pluralidade dos atores sociais cooperativos.
		Igualdade de condições para cooperar.
		Criação de mecanismos institucionais para coordenar a cooperação dos atores sociais na formulação da concepção do projeto e do planejamento da ação pública.
		Consideração dos anseios da coletividade na construção do interesse comum.
		Divulgação e exposição do projeto e do planejamento da ação pública criados de forma colaborativa para consulta popular.
Tomada de decisão e implantação	Fase para deliberação, na esfera pública, sobre os assuntos de interesse comum discutidos e planejados coletivamente.	Criação de canais para acesso à informação pública e incentivo ao engajamento social.
		Intelegibilidade, transparência e atualização da informação pública disponibilizada para subsidiar a deliberação.
		Abertura para compartilhamento de deveres e responsabilidades (descentralização de poder) entre coletividade e Poder Público.
		Criação de espaços e canais adequados para manifestação de opiniões, demandas e coleta das proposições da coletividade.
		Pluralidade dos atores sociais cooperativos.
		Igualdade de condições para cooperar.
		Tomada de decisão coletiva, sem coerção, pelos atores engajados na ação pública.
		Implementação da decisão coletiva tomada mediante delegação de ações e colaboração voluntária dos atores sociais na gestão.
Avaliação e acompanhamento	Fase para avaliação, monitoramento e controle social das ações públicas.	Criação de canais para acesso à informação pública, apoio e monitoramento das ações em execução e implementadas.
		Intelegibilidade e transparência dos dados públicos postos à disposição da sociedade.
		Criação de canais para encaminhamento de demandas e reclamações pela coletividade e resposta a elas por parte do Poder Público.
		Criação de mecanismos institucionais para avaliação, pela coletividade, dos processos realizados e resultados alcançados.
		Criação de mecanismos institucionais para controle social das ações do Poder Público.

Fonte: Elaboração própria, 2016.

O Quadro 10 resume, por fim, as características mais importantes das teorias e concepções analisadas que compõem o referencial teórico da presente pesquisa.

Quadro 10 - Síntese do referencial teórico da pesquisa

Categoria	Autores	Significado
Cidade justa, democrática e sustentável, na dimensão conceitual	Vasconcellos Sobrinho, Vasconcellos e Souza (2009)	A participação é um instrumento de fortalecimento da sociedade civil e de aproximação de suas demandas às políticas estabelecidas pelo Estado. A gestão urbana deve ser compartilhada entre Poder Público e atores sociais, o que pressupõe participação democrática e responsabilização para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva. Sustentável é a cidade que busca o aperfeiçoamento da sua infraestrutura urbana e a concertação dos interesses dos diversos atores sociais, para proporcionar bem-estar a todos.
Cidade justa, democrática e sustentável, na dimensão dos direitos	Constituição da República de 1988 e Estatuto da Cidade (2001)	É dever de todos, Poder Público e coletividade, defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, essencial à qualidade de vida, em benefício das presentes e futuras gerações. Cidade sustentável é aquele que promove a realização do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. O direito à cidade sustentável é realizado mediante justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e, ainda, com descentralização do poder, cooperação entre Estado e sociedade, gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas, ouvindo-se sempre o Poder Público municipal e a população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente.
Gestão de Bens Comuns	Ostrom (2011)	A gestão dos recursos de propriedade comum pode ser feita coletivamente, com eficiência e sustentabilidade, desde que presentes os elementos acordo, diálogo, confiança mútua, descentralização de poder, interesses compartilhados, participação, cooperação e regras informais para regulação do acesso e uso dos bens compartilhados.
Gestão Social	Cançado, Pereira e Tenório (2015)	A tomada de decisão coletiva deve ser realizada sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação como fim. O procedimento da prática da cidadania deliberativa, na esfera pública, deve ser a participação. O Estado deve descentralizar as suas decisões, favorecendo a criação de competências específicas, para que os cidadãos possam cooperar na realização do bem comum.

Fonte: Elaboração própria, 2016.

Fincadas as bases teóricas deste estudo, o quarto capítulo demonstrará por quais motivos as orlas de livre acesso podem ser consideradas espécies de bens comuns urbanos, suscetíveis de apropriação pela coletividade e gestão social.

4 AS ORLAS DAS CIDADES COMO BENS COMUNS URBANOS

Na subseção 3.2.3 discutiu-se que a teoria da Gestão de Bens Comuns desenvolvida por Ostrom (2011) tem potencial para ser aplicada nas áreas urbanas. Como visto, os bens comuns constituem um dos quatro tipos de bens econômicos, sendo assim denominados porque são compartilhados e devem ser desfrutados por todos, indistintamente.

Verificou-se que a essencialidade apresentada pelos bens comuns pode ser encontrada tanto em espaços coletivos quanto em recursos naturais e artificiais (criados pelo ser humano), os quais são tornados não mercantilizáveis pela prática social dos seus usuários. A partir da análise do conceito econômico e do modelo de autogoverno proposto por Ostrom (2011), constatou-se que os *Common Pool Resources* também podem ser encontrados em cidades, aglomerados urbanos e regiões metropolitanas, onde espaços e equipamentos comunalizados são destinados pelos próprios habitantes à apropriação e uso coletivos.

Tendo em vista os aspectos acima resgatados, defende-se neste trabalho que as orlas de uma cidade são claros exemplos de recursos de propriedade comum urbanos, já que atendem as necessidades interdependentes de diversos usuários. Com efeito, teoricamente, entende-se que elas podem ser geridas de forma coletiva, assim como os recursos naturais, sem embargo da existência de normas jurídicas e de arranjos institucionais dedicados ao disciplinamento do acesso e uso.

Parte-se da premissa de que as mesmas capacidades de eficiência e sustentabilidade verificadas por Ostrom (2011) nos seus estudos empíricos sobre autogoverno de bens comuns em comunidades rurais podem se revelar nas áreas urbanas, caso presentes os elementos principiológicos formadores da teoria, a saber: acordo, diálogo, confiança mútua, descentralização de poder, interesses compartilhados, participação, cooperação e regras informais.

Assim sendo, se as orlas são partes de um todo, que é a cidade, e apresentam as mesmas características inerentes aos recursos de propriedade comum nos trechos que são de usufruto da coletividade – indivisibilidade, limitação, difícil exclusão de usuários, possibilidade de subtração e alta rivalidade de acesso – e considerando, ainda, a cidade como um espaço social e coletivo, de propriedade comum, logo a gestão de tais espaços urbanos pode ser coletiva, nos moldes defendidos pela teoria

de Ostrom (2011), já que ela não é uma prática exclusiva do Poder Público, tampouco do ente federativo municipal.

Para que se possa compreender melhor o argumento ora sustentado, veja-se a definição de orla e por qual motivo algumas de suas partes apresentam a característica da essencialidade típica dos bens comuns.

4.1 ORLA: DEFINIÇÕES, FUNÇÕES SOCIOAMBIENTAIS E ATRIBUTOS CARACTERÍSTICOS DOS BENS COMUNS

A palavra orla pode ser empregada com diversos sentidos, dependendo da perspectiva de análise que se adote. Segundo Amaral (2005, p. 87), a definição de orla pode ser dada considerando-se três critérios: natural, socioeconômico e político.

À luz do critério natural, orla é uma estreita faixa de contato entre ar, água e terra firme, cujos perfis sofrem contínua alteração, especialmente em virtude da dinâmica diária das marés (LISBÔA, 2010, p. 2). A largura da zona costeira é, teoricamente, a área inserida entre a linha de maré baixa e a primeira mudança significativa observada nas feições da paisagem no interior do continente (BATES; JACKSON, 1987), limite esse que, na prática, pode ser de difícil identificação, pois a linha de costa está sujeita a efeitos erosivos que dificultam a demarcação da sua área (MUEHE, 2001, p. 36).

Para fins desta pesquisa, cumpre mencionar a definição de orla estuarina – classificação das orlas continentais e insulares de Belém (PA)³ – que consiste em uma zona de transição formada pela reunião de condições como baixo curso de um rio ou seção de planície costeira e amplitude das ondas de maré, que alcançam o rio e se espriam para dentro de um estuário (LIMA; TOURINHO; COSTA, 2001, p. 35).

Segundo Miranda, Castro e Kjerfve (2002, p. 42), o estuário corresponde a um corpo de água costeiro semifechado, que apresenta ligação livre com o oceano aberto, no interior do qual a água do mar é diluída pela água doce oriunda da drenagem continental. A miscelânea de águas salgadas e doces configura um ambiente rico em biodiversidade aquática e terrestre, tanto na planície costeira quanto nas margens ao

³ Belém está localizada no estuário amazônico, foz do Rio Amazonas, e apresenta oito bacias hidrográficas. O território é entrecortado por diversos rios e igarapés, sendo cercado pela Baía do Guajará (Rio Pará) a oeste; pelo Rio Guamá, ao sul; pelo Furo do Rio Maguari, ao norte, e à leste faz divisa com o município de Ananindeua.

longo dos canais estuarinos (CASTRO, 2003, p. 128), formando um cenário típico de regiões tropicais do norte do Brasil (SOUZA FILHO; EL-ROBRINI, 1996, p. 1). Por isso, os estuários formam “[...] espaços fundamentais de reprodução e alimentação, além de aportarem para o meio marinho uma grande carga de nutrientes essenciais aos processos aquáticos” (MMA, 2002, p. 12).

As orlas, sejam elas estuarinas, marítimas ou fluviais, apresentam importantes atributos ambientais, pois permitem interações de ordem física, química e biológica que servem à preservação de áreas verdes e funcionam como abrigo a diversas espécies da fauna e da flora. Como se localizam em Áreas de Preservação Permanente (APPs) de cursos d’água naturais, as orlas são estratégicas para a formação de corredores ecológicos destinados ao fluxo gênico; à estabilidade e permeabilidade do solo, evitando erosões, desastres, assoreamento e favorecendo a recarga de aquíferos; à circulação dos ventos entre água e continente, pois auxiliam na mitigação de desequilíbrios climáticos que provocam a formação de ilhas de calor; e à proteção do recurso hídrico, prevenindo a ocorrência de inundações e poluição (MMA, 2012).

Apesar de sua importância, a definição natural de orla não é suficiente para explicar a complexa dinâmica social, econômica e política que ocorre nos espaços urbanos litorâneos. Como pondera Amaral (2005, p. 87-88), pela perspectiva natural, uma cidade entrecortada por canais, rios e igarapés, como é o caso de Belém (PA), teria quase metade do seu território simplesmente considerado orla.

Com efeito, para além da localização geográfica e dos atributos ecológicos, é necessário incorporar ao conceito de orla outros elementos não naturais, tendo em vista que se trata de um espaço atingido historicamente por intervenções antrópicas (LIRA; FREIRE; SOARES JUNIOR; MANSO, 2015, p. 302). Um conceito amplo de orla precisa considerar a valorização política do espaço, as atividades econômicas incidentes sobre ele (a exemplo da produção e circulação de bens e serviços), bem como as relações sociais e culturais porventura estabelecidas com as águas, sejam elas simbólicas, dependentes de contato direto ou de proximidade.

Os espaços de orla de acesso e uso coletivos presentes em uma cidade apresentam funções sociais importantes relacionadas à oferta de campos esportivos, áreas de lazer e circulação de pessoas; oportunidade de encontro, convívio e interação com elementos da natureza, o que proporciona maior qualidade de vida aos

habitantes das áreas urbanas. Ademais, as orlas urbanas possibilitam a valorização da paisagem natural e do patrimônio artificial de valor histórico e cultural (MMA, 2012).

No que diz respeito às formas de uso e ocupação do solo urbano (critério socioeconômico), as orlas podem apresentar elevada concentração demográfica e inadequado ordenamento territorial, dependendo do grau de adensamento ocorrido ao longo do tempo. Nas áreas litorâneas urbanizadas e em processo de urbanização pode-se encontrar orlas bastante antropizadas, onde há concentração de residências, prédios governamentais e atividades econômicas – comerciais, industriais, portuárias e turísticas – e onde é comum haver supressão de áreas verdes, não recuperação da vegetação original e aterramento das margens de cursos d'água naturais, para atender interesses estatais e privados que podem conflitar com o interesse coletivo, dependendo da natureza jurídica da área envolvida.

Acerca dos regimes jurídico-patrimoniais (critério político), podem ser encontrados quatro tipos de propriedades nos espaços urbanos de orla, havendo bens privados e bens classificados como públicos. No caso dos bens públicos, a destinação pode ser para uso comum do povo (trechos suscetíveis de uso coletivo, portanto indisponíveis); uso especial (afetados à prestação de serviços governamentais) e uso dominical ou dominial (patrimônio disponível, por não estar afetado a serviços da Administração Pública).

A coexistência de interesses antagônicos nos espaços de orla, decorrentes dos diferentes regimes patrimoniais, constitui um grande desafio ao planejamento e à gestão na esfera pública, uma vez que as disputas pelo uso e pela ocupação do solo são frequentes entre os atores sociais heterogêneos (residentes, comunidades tradicionais, comerciantes, agentes estatais etc.).

Do ponto de vista ambiental, as ocupações irregulares e os usos inadequados verificados em uma orla podem levar à redução da sua área e à degradação. Nas cidades, esse cenário implica em prejuízo à sustentabilidade urbana e à qualidade de vida humana, o que afeta tanto o meio ambiente quanto a população, principalmente as pessoas residentes nas faixas alagáveis, que ficam mais vulneráveis a riscos provocados por enchentes e poluição, eventos esses que não respeitam divisões político-administrativas, atingindo todos os tipos de bens localizados na orla.

Diante dos argumentos trazidos à lume, na presente pesquisa adota-se uma definição ampla de orla, já que não se pode considerar apenas critérios naturais para compreender a sua importância. Com efeito, tendo em vista o objetivo traçado para o

quinto capítulo (estudo de caso), considera-se que orla é um espaço dotado de atributos ecológicos onde complexas e dinâmicas relações sociais, culturais, econômicas e políticas, permeadas por conflitos entre atores com diferentes visões e interesses, são estabelecidas ao longo do tempo, as quais interferem na produção da cidade e influenciam nos processos de planejamento e gestão urbanos.

Partindo desta definição ampliada, que é uma síntese dos critérios natural, socioeconômico e político analisados, reafirma-se que as orlas apresentam todas as características dos bens comuns, em relação às partes que estão sob regime de uso comum do povo, sendo, portanto, de apropriação, uso e gestão coletivos. Tais trechos são espaços livres e indivisíveis, que sofrem risco de degradação proporcional à pressão da ocupação antrópica insustentável – escassez de recursos naturais e perda da qualidade ambiental pela poluição, por exemplo – e, ainda, risco de diminuição de área (em extensão e largura) e infraestrutura (equipamentos). Além disso, as orlas são espaços de difícil exclusão de usuários, já que se trata de uma faixa necessária a todos, do ponto de vista social, cultural, econômico e ambiental.

Os espaços de orla de uso coletivo estão sujeitos à subtração e alta rivalidade de acesso, devido aos interesses antagônicos – públicos estatais, coletivos (públicos não-estatais) e privados – que se superpõem sobre a mesma área e que, conseqüentemente, tornam complexas as ações de gestão e ordenamento territorial. Usuários podem promover usos excessivos do espaço urbano que é compartilhado por todos, incompatíveis com as múltiplas funções das orlas, gerando conflitos e impactos que se não forem equacionados podem ensejar um quadro de esgotamento ambiental, descaracterização de modos de vida tradicionais e desmantelamento de relações socioculturais estabelecidas com os corpos d'água.

Entende-se que a comunalização das orlas, nas partes que são de acesso coletivo, decorre tanto das práticas sociais, econômicas, políticas e culturais quanto das normas jurídicas produzidas pela sociedade para disciplinar as condutas humanas em tais espaços, isto é, as diversas formas de uso e ocupação, harmonizando interesses individuais e coletivos e evitando usos insustentáveis.

É com base nestes argumentos que se reafirma a aplicabilidade da teoria da Gestão de Bens Comuns proposta por Ostrom (2011), o que remete a presente análise ao desafio da Gestão Social (seções 3.3 e 3.4), em que se discutiu como operacionalizar a participação e a cooperação dos atores heterogêneos para que os processos de planejamento e tomada de decisão sejam coletivos, em benefício de

todos, rumo à gestão participativa do desenvolvimento, inclusive nos espaços de orla, como objetivam a Constituição da República de 1988 e a Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

Conforme será exposto a seguir, as orlas são especialmente protegidas pelo ordenamento jurídico brasileiro face à importância que apresentam para o equilíbrio ambiental, as atividades humanas e o bem-estar da coletividade.

4.2 TUTELA JURÍDICA DOS ESPAÇOS DE ORLA: O PAPEL DO DIREITO NA COPRODUÇÃO E COGESTÃO DA CIDADE

O conhecimento das leis vigentes é essencial para que se compreenda como é realizada, no Brasil, a proteção jurídica dos espaços de orla e também para que se discuta um dos fatores que, somado ao inadequado modelo de gestão de bens comuns urbanos na esfera pública, tem contribuído para o agravamento de problemas urbano-ambientais decorrentes das ocupações e dos usos irregulares nas margens de cursos d'água naturais de diversas cidades: as fragilidades das leis municipais.

As normas jurídicas são importantes ferramentas para a regulação de condutas sociais, mas não são as únicas disponíveis, pois são igualmente relevantes as regras informais, o acordo, a confiança mútua e a cooperação espontânea dos atores sociais engajados na ação coletiva. Sem tais elementos analisados por Ostrom na teoria da Gestão de Bens Comuns, a providência estatal corre o risco de ficar restrita à letra da lei, não promovendo mudança da realidade. Para que isso não ocorra, Becker (2007, p. 68) sugere que sejam modificadas “as ações e os modelos obsoletos”, à semelhança do que a Gestão Social se propõe a fazer.

A aplicação das normas jurídicas deve vir acompanhada da formação de uma ética coletiva, capaz de impulsionar o ser humano a realizar as suas necessidades presentes com sustentabilidade, respeitando a capacidade de suporte do meio ambiente e o direito das futuras gerações a usufruir do bem comum em iguais ou melhores condições. O processo de formação da ética pretendida pela Ordem Ambiental e Urbanística brasileira deve unir os esforços de todos – Poder Público, sociedade e mercado – na busca contínua pela realização do desenvolvimento sustentável.

Se por um lado o campo do Direito possui papel relevante na produção ordenada da cidade e na gestão dos seus bens comuns, sendo capaz de influir na

proteção do meio ambiente e na melhoria das condições de vida dos habitantes de áreas urbanas, por outro lado as regras positivadas também são capazes de gerar ou agravar problemas atuais e históricos relacionados ao uso e à ocupação inadequados do solo, caso apresentem omissões, falhas e incoerências que legitimem condutas e atividades incompatíveis com o direito coletivo à cidade.

Assim sendo, tendo em vista a possibilidade de interferência das normas jurídicas na produção dos espaços urbanos – e, conseqüentemente, no projeto de desenvolvimento territorial – cumpre investigar qual é a legislação vigente para a gestão e o ordenamento das orlas das cidades brasileiras, em especial da capital do estado do Pará.

Uma vez conhecido o arcabouço legislativo aplicável, será possível estabelecer, no quinto capítulo, a correlação entre ele e o modelo de gestão das orlas de Belém (PA), a partir do estudo de caso da orla do Portal da Amazônia. Noutras palavras, será possível verificar em que medida as normas jurídicas tem concorrido, atualmente, para (re)produzir problemas socioambientais nos espaços de orla de uso comum e qual é o impacto disso sobre a gestão pública local. Veja-se, então, quais são as normas federais, estaduais e municipais mais relevantes ao entendimento da temática.

4.2.1 A tutela jurídica dos espaços de orla na legislação federal

Consoante debatido na subseção 3.1.3, no Brasil a proteção do meio ambiente é considerada um princípio que norteia a atividade econômica, um dever compartilhado entre todos os atores sociais (CF, arts. 170, VI, e 225). A Constituição da República de 1988 ampliou a definição dos bens de uso comum do povo e incorporou o requisito legal da função socioambiental às propriedades urbana e rural.

Na Carta Magna, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado passou a compor o rol dos direitos fundamentais e a cidade enquanto meio ambiente artificial passou a ser pensada pelas suas diversas funções – habitação, lazer, circulação etc. – e pelo que elas representam para o bem-estar das presentes e futuras gerações. Nesse contexto, o papel do município foi ampliado e fortalecido, o qual passou a ter o dever de zelar pela ordenação urbanística da cidade, competindo-lhe promover adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (CF, artigo 30, VIII).

No plano infraconstitucional, a Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que regulamentou o artigo 182 da Constituição da República de 1988, trouxe as regras gerais balizadoras do desenvolvimento urbano, cuja essência traduz que a realização do direito à cidade sustentável ocorre pela materialização do direito à terra urbana, à habitação, ao saneamento, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e lazer. Participação cidadã e cooperação emergem como elementos democráticos indispensáveis à realização de justiça social e sustentabilidade, já que favorecem o engajamento dos atores sociais heterogêneos nos processos de planejamento, tomada de decisão e gestão da cidade.

O Estatuto da Cidade buscou amparo nas regras gerais da Lei n. 6.938/1981 (Lei da Política Nacional de Meio Ambiente) que prevê pelo menos dois importantes instrumentos de apoio ao ordenamento territorial e ao planejamento relacionados à criação de condições ambientais adequadas nas áreas urbanas, os quais, quando articulados, proporcionam melhor controle sobre o uso e a ocupação do solo urbano: licenciamento ambiental e zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico (art. 9º, II e IV, da Lei n. 6.938/1981).

Nos termos do artigo 1º, I, da Resolução n. 237/1997 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e do artigo 10 da Lei n. 6.938/1981, licenciamento ambiental consiste em um instrumento pelo qual o Poder Público controla a localização, instalação, ampliação e o funcionamento de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental em áreas urbanas ou rurais.

Por meio do licenciamento ambiental, visa-se examinar a (des)conformidade de determinada atividade com a legislação vigente, mediante avaliações técnicas e jurídicas realizadas no curso de um processo administrativo instaurado perante o órgão competente do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). A análise do Poder Público segue um termo de referência – documento que aponta critérios gerais para a elaboração de estudos ambientais – e possui três fases distintas, que têm início pelo requerimento de licença prévia (LP) e segue com os pedidos de licença de instalação (LI) e licença de operação (LO), todas passíveis de revisão.

A verificação do impacto ambiental é importante para a identificação das atividades obrigadas à obtenção de licença, pois toda modificação antrópica gera um impacto ambiental, mas o que justifica a exigência do licenciamento é a presença de

impactos negativos – aqueles que afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais – os quais devem ser prevenidos, mitigados ou compensados, nos moldes do artigo 1º da Resolução n. 01/1986 do CONAMA.

De acordo com os artigos 23, VI, e 225, §1º, IV, da Constituição da República de 1988, União, Estados, Distrito Federal e Municípios tem competência comum para proteger o meio ambiente, por isso todos podem realizar licenciamento ambiental, desde que sejam observadas as diretrizes trazidas pela Lei Complementar n. 140/2011, que estabeleceu regras para as ações administrativas e criou instrumentos voltados à colaboração entre os entes federativos, tais como acordos de cooperação técnica, convênios e consórcios públicos. Por meio das normas de cooperação visa-se impedir duplicidade de atuação, evitar desperdício de recursos públicos e assegurar que apenas um ente federativo conduza o licenciamento ambiental, cabendo aos demais colaborar de forma supletiva ou subsidiária, quando necessário.

No caso de atividades e obras efetivas ou potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, o Poder Público deve exigir durante a fase inicial do licenciamento e antes de conceder licença prévia, a elaboração e a publicação de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (EIA/RIMA), garantida a realização de audiências públicas, tantas quantas forem necessárias e solicitadas pela sociedade civil, pelo Ministério Público e por cinquenta ou mais cidadãos (art. 2º da Resolução n. 09/1987 do CONAMA).

As audiências públicas têm o objetivo democrático de informar a população sobre o projeto básico do empreendimento, debater os impactos socioambientais identificados nos EIA/RIMA, dirimir dúvidas, colher críticas, demandas sociais e propostas úteis ao processo decisório do licenciamento ambiental, em observância aos princípios da transparência, publicidade, informação e participação. A rigor, os participantes de tais reuniões abertas têm o poder de influenciar e legitimar a decisão administrativa, em corresponsabilidade com o Poder Público pela gestão do interesse coletivo, fazendo convergir a vontade popular com a estatal.

O EIA/RIMA submetido à consulta pública é elaborado por profissionais tecnicamente habilitados, às expensas do empreendedor, o qual é corresponsável pelas informações apresentadas no estudo. Ressalvado o sigilo industrial, o RIMA deve ficar acessível à coletividade pelo menos nos centros de documentação e nas

bibliotecas do órgão licenciador, em atendimento aos princípios da informação, da publicidade e da participação (art. 11 da Resolução n. 01/1986 do CONAMA).

O licenciamento ambiental apresenta uma função relevante no controle de atividades e empreendimentos que possam impactar negativamente o homem e o meio ambiente. Durante as análises técnicas e jurídicas que antecedem a implantação de obras e atividades públicas e privadas deve-se considerar as diretrizes fornecidas pelo zoneamento ecológico-econômico (ZEE), um importante instrumento de apoio ao planejamento urbano previsto no artigo 9º, II, da Lei n. 6.938/1981. De acordo com Benatti e Fischer (2013, p. 70), o ZEE objetiva traduzir em termos espaciais as políticas econômica, social e ecológica do estado ou região onde será aplicado.

Segundo Fischer (2014, p. 199), o zoneamento ecológico-econômico é um instrumento útil para nortear o processo de licenciamento ambiental, mas não equivale ao planejamento do ordenamento territorial, oferecendo apenas um diagnóstico propositivo do território para subsidiar tomadas de decisões. O ZEE foi regulamentado pelo Decreto federal n. 4.297/2002 (atualizado pelo Decreto n. 6.288/2007) e pode ser incorporado ao Plano Diretor do município por força do disposto no artigo 4º, III, c, do Estatuto da Cidade. A Lei n. 6.803/1980 apresenta dispositivos específicos que servem como referência ao zoneamento industrial nas áreas urbanas, visando harmonizar a realização das atividades industriais com a proteção ambiental.

Por meio do zoneamento urbano, a cidade é classificada em macro e micro zonas sobre as quais incidem objetivos e diretrizes, que propõem diferentes formas de uso e ocupação do solo, conforme as funções de cada espaço, limitações e fragilidades dos ecossistemas, o porte dos lotes e das edificações, os índices urbanísticos, as áreas a serem protegidas por seus atributos históricos, culturais, paisagísticos etc. Eventual licença concedida pelo Poder Público em desarmonia com as diretrizes protetivas do ZEE e que sejam vinculantes para determinadas atividades econômicas pode implicar em nulidade do ato administrativo. Nesse caso, a atividade ficará sujeita à realocação para área compatível com as diretrizes do zoneamento, principalmente se prejudicar bem de uso comum do povo, como é o caso das ruas e de alguns espaços de orla das cidades.

A propósito do exemplo das orlas urbanas, cumpre lembrar que elas compõem as Áreas de Preservação Permanente (APPs) de cursos d'água naturais perenes e intermitentes, faixas marginais definidas pelo artigo 3º, II, da Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal) – regulamentou o artigo 225, §1º, III, da Constituição de 1988 –

como áreas especialmente protegidas que apresentam ou não cobertura por vegetação nativa e que têm a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. Algumas APPs, todavia, não estão localizadas em espaços de orla, como é o caso do topo de morro, da serra, da montanha etc.

A largura mínima das APPs em zonas rurais e urbanas depende dos critérios estabelecidos no artigo 4º do Código Florestal, podendo variar de 30 a 500 metros. Em relação a esse ponto, Fischer (2014, p. 204) elucida que o Código Florestal não faz qualquer distinção entre larguras para áreas antropizadas e áreas com ecossistemas naturais, nem considera os impactos da limitação administrativa no regime de propriedade privada, omissão essa que interfere de maneira adversa na utilização do solo em áreas urbanas na Amazônia, mormente no que diz respeito às orlas de rios localizados em grandes bacias hidrográficas e que apresentam trajetória histórica de uso do transporte fluvial.

Fischer aduz que em muitos centros urbanos localizados às margens de cursos d'água na região amazônica é comum se encontrar comunidades tradicionais que moram e desenvolvem as suas práticas culturais e econômicas sustentáveis nas APPs ou várzeas de rios (Idem). A rigor, todas essas populações ribeirinhas estariam fazendo uso direto do solo – incompatível os usos indiretos permitidos para APPs – o que demandaria dispendiosas ações do Poder Público para estabelecer a proteção legal do meio ambiente (Idem)⁴. Esse cenário de intervenção urbanística afetaria relações simbólicas estabelecidas com as águas, podendo descaracterizar modos de vida tradicionais.

A solução encontrada pela Lei n. 12.651/2012 para evitar que a limitação administrativa prejudique as populações tradicionais foi conferir autonomia para que os municípios costeiros promovam planejamento e gestão do uso do solo nas suas APPs urbanas, harmonizando as regras gerais trazidas pelo Código Florestal com as suas peculiaridades locais. Acerca desta flexibilização normativa, Haber (2015, p. 40-41) esclarece que incumbe aos municípios criar leis específicas ou acrescentar dispositivos ao Plano Diretor para regulamentar formas de uso e ocupação, segundo

⁴ Nas orlas das ilhas de Belém podem ser encontradas diversas comunidades quilombolas – a exemplo de Macapazinho, Abacatal, Boa Vista do Itá, Conceição do Itá e São Francisco do Itá – e ribeirinhas que vivem de atividades pesqueiras e agro-extrativistas, especialmente da coleta do açai.

as suas especificidades, já que as APPs não são áreas intocáveis, podendo ser usadas para atividades de utilidade pública e interesse social, nos termos do artigo 3º da Lei n. 12.651/2012, desde que não se reduza a proteção conferida pela legislação.

Nos termos dos artigos 64 e 65, §1º, X, do Código Florestal, a supressão de vegetação pode ser autorizada para fins de regularização fundiária de interesse social de assentamentos localizados sobre área de ocupação consolidada em APP. Todavia, se as áreas forem consideradas de risco, a regularização ambiental é condicionada à aprovação pelo Poder Público de um projeto de regularização fundiária, desde que a intervenção urbana não implique em obstáculos ao acesso livre e gratuito da população às praias e aos corpos d'água.

Vale destacar que o Código Florestal é silente quanto à (im)possibilidade de regularização fundiária de interesse específico quando se trata de áreas com urbanização consolidada em APP, ocupadas sob a égide de leis já revogadas e sob outras lógicas de desenvolvimento⁵. Entende-se, desse modo, que a exceção contida no artigo 65 é restrita aos casos de habitação de interesse social, logo todas as demais formas de ocupação são consideradas insuscetíveis de regularização fundiária, cabendo a desocupação e a recuperação ambiental da faixa mínima de proteção estabelecida pela lei, que pode aumentada ou reduzida para se adequar a eventual tombamento da área urbana como patrimônio histórico e cultural.

Sobre este assunto, Haber (2015, p. 42-43) argumenta que é necessário ponderar duas situações distintas: (1) construção ilegal à luz das regras trazidas pela Lei n. 12.651/2012 e (2) construção realizada na vigência de normas anteriores. No primeiro caso, a autora defende, com base no princípio ambiental do poluidor-pagador, que seja aplicada uma taxa ou indenização ao responsável pela ocupação irregular em APP, enquanto no segundo caso o possuidor ou proprietário deveria ser isento de penalidade, por se tratar de fato consumado.

Ressalte-se que o artigo 59, §4º, do Código Florestal afasta a possibilidade de autuação por supressão de vegetação em APP urbana ou rural se a infração ambiental foi cometida antes de 22 de julho de 2008 (marco temporal). Entretanto, esse dispositivo legal que anistia infratores e dispensa a recomposição da vegetação está sendo questionado perante o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de

⁵ De acordo com o artigo 26 do Decreto federal n. 5.300/2004, áreas com urbanização consolidada são aquelas com médio e alto adensamento de construção e população, apresentando paisagens bastante antropizadas, com uma multiplicidade de usos e um alto potencial de poluição sanitária e estética.

Inconstitucionalidade n. 4902, processo ainda em trâmite, por entender o autor da ação que ele prestigia o descumprimento da função socioambiental da propriedade.

A despeito do debate constitucional acima referido, na hipótese de pretensão de construir em APP urbana na vigência da Lei n. 12.651/2012, Haber (2015, p. 43) advoga que isso somente será admissível se for comprovada a perda de função ecológica da área e a impossibilidade de sua restauração, caso em que o construtor deveria pagar uma taxa cujo valor seria revertido a um fundo.

Apesar de se compreender os argumentos de Haber, discorda-se do seu posicionamento jurídico, pois entende-se que os motivos para proteção das APPs não desaparecem na hipótese de descaracterização da área por antropização. Ao invés da opção pelo pagamento em pecúnia, acredita-se que diversos instrumentos de planejamento e gestão podem ser utilizados para recuperação ambiental e ordenamento territorial dos espaços de orla, evitando que continuem a ser degradados e que se tornem ou permaneçam inacessíveis ao uso da coletividade.⁶

Embora se reconheça a complexidade que esta decisão significa para a gestão municipal, defende-se ser juridicamente possível a desocupação de áreas consolidadas nos espaços de orla, tendo em vista o fim a que se destina a legislação ambiental⁷, caso contrário a União não teria incluído no seu “Projeto Orla”⁸ um manual especificamente dedicado à implantação das ações federais de gestão em áreas consolidadas na zona costeira do Brasil (MPOG, 2006). Sem embargo desse entendimento, identifica-se a necessidade de se debater com a sociedade a definição de “APP urbana descaracterizada”, para que sejam instituídos critérios legais ao uso e à ocupação de tais áreas, evitando-se que a ausência de regras precisas no Código

⁶ A atividade econômica e a propriedade privada incidentes sobre a faixa litorânea dependem de compatibilidade com as normas e diretrizes do planejamento territorial e ambiental da União, do estado e do município. Nas áreas porventura ocupadas por loteamentos à beira mar, sem acesso à praia, o Poder Público municipal pode definir áreas de servidão de passagem, responsabilizando-se por sua implantação, conforme disposto no artigo 21, § º, II, do Decreto federal n. 5.300/2004.

⁷ A preservação, conservação e controle de áreas que sejam representativas dos ecossistemas da zona costeira, com recuperação e reabilitação das áreas degradadas ou descaracterizadas é um princípio fundamental da gestão da zona costeira, nos termos do artigo 5º, IX, do Decreto federal n. 5.300/2004.

⁸ O Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla) é uma ação de iniciativa do Governo Federal criada em 2001 que objetiva estabelecer diretrizes gerais para o regramento de usos e ocupações na zona costeira. O principal objetivo do Projeto Orla, composto de quatro manuais, é harmonizar as políticas ambiental e patrimonial federais nos espaços litorâneos sob gestão da União, onde são encontrados terrenos e acrescidos de marinha (MMA, 2002, p. 5). A adesão ao projeto é voluntária e deve ser manifestada por cada município interessado. Atualmente, o Projeto Orla está passando por uma revisão metodológica para contemplar diretrizes adequadas às orlas fluviais e estuarinas da Bacia Amazônica.

Florestal sirva à análise técnica casuística e discricionária de pedidos de licença para construir e licença ambiental a empreendimentos e atividades incidentes sobre espaços de orla.

Cumpra adicionar à análise que, apesar das limitações do Código Florestal no que tange à proteção dos espaços de orla, existe lei federal específica para a gestão da zona costeira brasileira, categorizada como patrimônio nacional pelo artigo 225, §4º, da Carta Magna. Trata-se da Lei n. 7.661/1988, que estabelece regras gerais para a gestão das orlas marítimas.⁹ Referida lei contém no seu artigo 2º, parágrafo único, o conceito legal de zona costeira (orla), correspondente ao “espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre”.

A delimitação da orla é dada pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, cuja elaboração é de competência da União, todavia estados e municípios podem instituir, através de lei, os seus respectivos Planos Estaduais e Municipais de Gerenciamento Costeiro, desde que sejam observadas as regras gerais editadas pela União. Não obstante, as normas e diretrizes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como limitações à utilização de imóveis, podem ser estabelecidas pelos três entes federativos, prevalecendo as disposições de natureza mais restritiva (Lei n. 7.661/1988, art. 5º, §2º), uma vez que a competência para proteger o meio ambiente é comum a todos os entes federativos (CF, art. 23, VI).

De acordo com o artigo 3º, II, do Decreto federal n. 5.300/2004, que regulamentou a Lei n. 7.661/1988, a faixa terrestre da zona costeira corresponde ao espaço compreendido pelos limites dos municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira, podendo ser defrontantes ou não com o mar. Pelo teor do artigo 22 do citado decreto, orla marítima corresponde a uma “faixa contida na zona costeira, de largura variável, compreendendo uma porção marítima e outra terrestre, caracterizada pela interface entre a terra e o mar”, cuja delimitação deve considerar aspectos geomorfológicos da área.

No caso dos estuários, a demarcação técnica é de cinquenta metros contados na direção do continente, a partir do limite da praia ou da borda superior da duna frontal, em ambas as margens e ao longo delas, até onde a penetração da água do

⁹ A zona costeira do Brasil se estende por 17 estados e 397 municípios, a maioria (80%) integrante de regiões metropolitanas. A faixa litorânea apresenta elevada concentração populacional (cerca de 45 milhões de habitantes) e de atividades econômicas (MMA, 2016).

mar seja identificada pela presença de salinidade no valor mínimo de 0,5 partes por mil. Entretanto, o limite legal pode ser alterado na hipótese de efeitos erosivos do solo capazes de ultrapassar a largura da faixa; concentração de usos e de conflitos de usos relacionados aos recursos ambientais existentes na orla marítima; tendência de avanço da linha de costa em direção ao mar e trecho de orla abrigada (Decreto federal n. 5.300/2004, art. 23).

Nos termos dos artigos 3º e 10 da Lei n. 7.661/1988 não é permitida urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na zona costeira que impeça ou dificulte o livre acesso às praias¹⁰ (bens de uso comum do povo) e ao mar em qualquer direção e sentido, excetuados os trechos considerados de interesse à segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por lei. Na faixa costeira, a prioridade é dada à conservação e proteção dos recursos naturais renováveis e não renováveis e monumentos que integrem o patrimônio histórico, arqueológico, étnico, cultural, paisagístico etc.

O parcelamento e remembramento do solo, a construção, instalação, ampliação e funcionamento de atividades econômicas e, ainda, a realização de obras e serviços de interesse público na zona costeira dependem de compatibilidade com o zoneamento ecológico-econômico, bem como de prévia realização de licenciamento ambiental e elaboração de EIA/RIMA, devendo ainda ser observadas as leis federais, estaduais e municipais aplicáveis sobre o mesmo espaço. Ademais, de acordo com o artigo 6º, II, do Decreto federal n. 5.300/2004, a gestão ambiental e das atividades socioeconômicas na zona costeira, para disciplinar o uso e ocupação do espaço, deve ser realizada de forma integrada, descentralizada e contar com a participação da sociedade em todas as esferas de atuação governamental¹¹.

¹⁰ Segundo o artigo 10, § 3º, da Lei n. 7.661/1988, praia é “a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema”.

¹¹ Em 2014, o Decreto federal n. 8.243 criou a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, visando o aperfeiçoamento da gestão pública federal. A norma prevê mecanismos para compartilhar com a sociedade civil as decisões da União sobre programas e políticas públicas, por intermédio de conselhos, conferências, ouvidorias, mesas de diálogo, consultas e audiências públicas e ambientes virtuais de participação social. Não obstante a importância do decreto, ele teve efeitos sustados pelo Projeto de Decreto Legislativo n. 1491/2014 apresentado pela Câmara dos Deputados. No Senado Federal, o Parecer apresentado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania é no sentido da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Decreto Legislativo n. 147/2014, e, no que pertine ao mérito, por sua aprovação. De acordo com o Relator do Parecer, a norma estaria criando direitos, obrigações ou outras inovações jurídicas de maneira contrária à Constituição da República de 1988, por admitir que os programas e políticas públicas do Poder Executivo sejam realizados com espeque na participação de representantes dos cidadãos, os quais,

A cooperação entre o Poder Público e a sociedade no estabelecimento de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais é considerada um princípio-chave da gestão da zona costeira, que objetiva contribuir para elevar a qualidade de vida da população e a proteção do patrimônio natural, histórico, étnico e cultural.¹² Para Fischer (2014, p. 214), a associação entre o planejamento costeiro local e as regras insculpidas no Plano Diretor do município produz os efeitos de uma política de ordenamento territorial.

No artigo 2º, XIII, do Decreto federal n. 5.300/2004 pode-se encontrar o conceito de trecho da orla marítima, correspondente a uma “seção abrangida por parte ou todo da unidade paisagística e geomorfológica da orla, delimitado como espaço de intervenção e gestão”. No inciso subsequente, a norma evidencia que alguns trechos de orla podem ter acesso restrito, se estiverem afetados a algum interesse público especial. O trecho de orla marítima de interesse especial equivale à parte ou ao todo da unidade paisagística e geomorfológica da orla onde existem áreas militares, tombadas, de tráfego aquaviário, instalações portuárias, instalações geradoras e transmissoras de energia, unidades de conservação, reservas indígenas, comunidades tradicionais¹³ e remanescentes de quilombos¹⁴.

Os espaços de orla marítimos e estuarinos em áreas urbanas, além de estarem sujeitos simultaneamente ao arcabouço legal aplicável à gestão da zona costeira e das APPs de cursos d’água naturais, também devem observar as normas federais referentes às faixas denominadas “terrenos de marinha”, bens imóveis de domínio da

no seu entendimento, não teriam legitimidade constitucional, já que o artigo 14 da Carta Magna teria restringido a participação direta do povo ao plebiscito, referendo e iniciativa legislativa popular.

¹² Nos termos dos artigos 30, 31 e 32 do Decreto federal n. 5.300/2004, é competência da União preparar e manter atualizados os fundamentos técnicos e normativos para a gestão da orla marítima, provendo meios para capacitação e assistência aos Municípios. Aos Estados, em articulação com União, compete disponibilizar informações e acompanhar as ações de capacitação e assistência técnica às prefeituras e gestores locais, para estruturação e implementação do Plano de Intervenção. Outrossim, compete ao Poder Público municipal elaborar e executar o Plano de Intervenção da Orla Marítima de modo participativo com o colegiado municipal, órgãos, instituições e organizações da sociedade interessados.

¹³ Nos termos do artigo 3º, I e II, do Decreto federal n. 6.040/2007, povos e comunidades tradicionais são grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. Territórios tradicionais são os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária.

¹⁴ Os quilombos foram formados pela resistência à escravidão de afrodescendentes durante a fase imperial brasileira. No início, as terras foram ocupadas por escravos que conseguiram fugir do regime de opressão e, posteriormente, por seus descendentes.

União (CF, art. 20, VII) sujeitos à demarcação, administração e cobrança por aforamentos e cessão de uso pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

Os terrenos de marinha foram criados na época colonial brasileira como estratégia militar, econômica e política de Portugal para proteger o seu direito de conquista contra invasões. Com a proclamação da República em 1889, os terrenos de marinha e seus acréscidos passaram ao domínio da União (ALMEIDA, 2008, p. 58), regra que foi mantida pelo artigo 20, I, da Constituição da República de 1988.

Nos termos do artigo 2º do Decreto-Lei n. 9.760/1946, a medição dos terrenos de marinha é feita por estudos geotécnicos que tentam identificar a Linha do Preamar Médio (LPM) de 1831, a partir da qual contam-se 33 metros em direção ao continente do município ou interior das ilhas costeiras que são banhados por águas do mar ou de rios navegáveis e que sofrem influência das marés.

Éleres (2014, p. 48), porém, defende a tese de que a LPM de 1831 não seria tecnicamente identificável nos dias atuais, já que não existem registros históricos da sua ocorrência na maioria das cidades brasileiras – inclusive em Belém (PA), cujas margens sofrem constantes alterações causadas por aterramentos e pelo fenômeno natural das “terras caídas” do Rio Amazonas¹⁵ – consequentemente não se poderia demarcar com exatidão a faixa dos terrenos de marinha.

Segundo Cabral (2014, p. 38-39), no período colonial, a Carta Régia de 13 de março de 1797 considerou as praias como bens de uso comum do povo e vedou a apropriação privada em tais áreas, permitindo apenas a cessão de uso. A vedação permanece válida e, atualmente, a Lei n. 9.636/1998¹⁶ autoriza que imóveis da União sejam cedidos gratuitamente a estados, municípios, entidades educacionais, culturais e de finalidades sociais sem fins lucrativos, assim como a pessoas jurídicas e físicas, mediante cessão de direito real de uso. Exemplo de aplicação da Lei n. 9.636/1998 ocorreu em Belém (PA), que conseguiu a cessão de terras urbanas federais para a construção de assentamentos humanos na localidade denominada Vila da Barca (ÉLERES, 2014, p. 113).

¹⁵ “Terras caídas” é o nome dado ao desbarrancamento natural do solo nos rios e várzeas do Rio Amazonas (LIMA; TOURINHO; COSTA, 2001, p. 246). O estuário do Rio Amazonas, do qual faz parte o Rio Pará que banha a cidade de Belém, é o segmento do rio que se localiza à jusante da sua confluência com o Rio Xingu, afluente da margem direita (LIMA; TOURINHO; COSTA, 2001, p. 161). Suas águas doces e barrentas desembocam no Oceano Atlântico.

¹⁶ As diretrizes para cessão de uso gratuito ou em condições especiais de imóveis da União foram estabelecidas pela Portaria n. 144, de 9 de julho de 2001, do Ministério de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Como se verá no quinto capítulo, o município de Belém também já obteve da Superintendência do Patrimônio da União autorização para realizar obras e serviços de engenharia no espaço de uso comum do povo conhecido pelas denominações “orla do Portal da Amazônia” e “orla da Bacia da Estrada Nova”. Naquele terreno de marinha, o município implantou com aterramento de parte da margem continental do Rio Guamá – rio estadual navegável, ao sul da cidade – um sistema viário para promover acesso da população à beira-rio, provocando o surgimento de um acrescido de marinha por acessão artificial¹⁷.

O problema é que recai sobre a orla do Portal da Amazônia uma importante discussão jurídica envolvendo interesses da União e do município de Belém que ainda não teve solução. Os entes federativos disputam, judicialmente, a dominialidade de parte da área correspondente à Primeira Léguas Patrimonial¹⁸. O município de Belém alega em ação civil pública proposta no ano de 2004 que não seria válida, por imprecisão técnica, a demarcação da LPM de 1831 feita pela União e a pretensa arrecadação de terras fundamentada naquele procedimento, cuja delimitação aponta que cerca de 50% da Primeira Léguas Patrimonial de Belém seria considerada terreno de marinha. Advoga-se na ação que Belém teria recebido a área por carta de doação de sesmaria anterior à fixação imperial do marco da LPM pela Lei de 15 de novembro

¹⁷ A autorização foi dada por meio da Portaria n. 04, de 24 de abril de 2006, expedida pela Gerência Regional da Superintendência do Patrimônio da União no estado Pará. Durante o período das obras, o município de Belém foi obrigado a afixar na área, em local visível ao público, uma placa horizontal com informação de que a área era de uso comum do povo e que as obras e serviços haviam sido autorizados pela Superintendência do Patrimônio da União. A autorização n. 005, de 18 de outubro de 2010, por sua vez, permitiu que o município realizasse intervenção urbanística com saneamento básico na Sub Bacia I da Bacia da Estrada Nova, para melhoria da macro e micro drenagem urbana, implantação de infraestrutura sanitária e viária e realização de ações de sustentabilidade social, que incluíam obras nos canais das Ruas Bernardo Sayão, dos Caripunas e dos Timbiras, visando ordenar usos para recuperação das áreas degradadas e melhoria das condições de vida da população. Um “Termo de Retificações de Autorizações de Obras” expedido pela SPU em 27 de setembro de 2014 enfatizou que as obras e os serviços autorizados ao município foram apenas nos terrenos de marinha e seus acrescidos inseridos nas poligonais definidas pelos projetos, caracterizadas como bens de uso comum do povo sob jurisdição federal. Referido termo destacou que quaisquer intervenções pretendidas em áreas definidas como bens dominiais da União deveriam ser objeto de solicitações específicas de cessão de uso.

¹⁸ A discussão patrimonial ocorre na ação civil pública referente ao processo n. 2004.39.00.005184-2, pelo qual o Ministério Público Federal (MPF) requer o cancelamento de todos os débitos que tenham se originado do não pagamento da taxa de ocupação dos imóveis situados na referida léguas e a condenação da União a abster-se de cobrar administrativa ou judicialmente aludidas dívidas. Na ação civil pública n. 2005.39.000067175-8, o MPF requer a anulação dos títulos definitivos incidentes sobre terrenos de marinha, enquanto na ação cautelar n. 2009.39.00007144-1, o MPF pretende a sustação dos processos de regularização fundiária promovidos pela SPU em Belém. Todas as ações foram propostas perante a Justiça Federal, Seção Judiciária do Pará, e distribuídas para a 5ª Vara Federal.

de 1831, o que a tornaria excluída do conjunto patrimonial da União (ÉLERES, 2014, p. 156-157).

Não é objetivo da presente pesquisa adentrar no imbróglio judicial citado, tampouco debater as propostas legislativas que já foram apresentadas para solucionar os conflitos que giram em torno dos terrenos de marinha, constantes em diversos projetos de Emenda à Constituição da República de 1988¹⁹. Entretanto, a referência à contenda judicial serve para demonstrar um tipo de conflito entre atores estatais que afeta sobremaneira o planejamento e a gestão da orla do Portal da Amazônia, na medida em que produz insegurança jurídica e dificulta a aplicação do Plano Diretor nas APPs de cursos d'água consideradas terrenos de marinha.

Qualquer intervenção urbana que o ente municipal pretenda realizar sobre a orla do Portal da Amazônia depende de prévia cessão de uso ou autorização federal. A gestão patrimonial da área é atribuição da Superintendência do Patrimônio da União, porém as ações urbanísticas são de competência do município de Belém, o qual tem o dever de promover planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Contata-se, então, que a disputa patrimonial dos entes federativos constitui uma clara limitação à aplicação do artigo 30, VIII, da Carta Magna e do artigo 2º do Estatuto da Cidade.

Enquanto não houver decisão transitada em julgado sobre a questão da dominialidade da Primeira Léguas Patrimonial, a regularização fundiária dos imóveis com domínio útil situadas na orla do Portal da Amazônia continuará sendo conduzida pela União, mas os títulos de domínio pleno dos imóveis sob regime de ocupação expedidos pela SPU não podem ser registrados por força de determinação expedida pela Corregedoria de Justiça da Região Metropolitana de Belém, em resposta à consulta suscitada pelo Oficial Titular do Cartório do 1º Ofício de Registro de Imóveis da capital²⁰. A decisão orienta que se aguarde o julgamento definitivo das ações envolvendo a Primeira Léguas Patrimonial para que a coletividade não seja prejudicada, haja visto o risco de abalo à segurança registral e de ruptura na cadeia dominial de muitos imóveis.

¹⁹ Vide Propostas de Emenda Constitucional n. 617/1999; n. 53/2007 e n. 39/2011, essa última que pretende extinguir os terrenos de marinha e transferir em definitivo parte das terras federais para os seus atuais ocupantes, bem como para o domínio dos estados e municípios.

²⁰ Expediente de consulta protocolado em 2011 sob o n. 2011.6.005275-5, quando a União tentou matricular imóveis identificados por demarcação dos terrenos de marinha. A decisão da Corregedoria foi comunicada ao Cartório por meio do Ofício n. 527/2011-DA/CJRM, de 25 de julho de 2011.

Em relação às demais cidades brasileiras, especialmente as situadas à beira-mar, a gestão das praias marítimas urbanas e de suas orlas que configurem bens de uso comum do povo com exploração econômica (CF, art. 20, IV) pode ser realizada pelo município, com base na Lei n. 13.240/2015, mediante a assinatura de um termo de adesão que formalize a transferência da gestão federal pelo prazo prorrogável de vinte anos. Nesta hipótese, a União fica responsável pela regulamentação e fiscalização dos espaços transferidos, por meio da SPU, podendo retomar a gestão a qualquer momento, por motivo de interesse público superveniente ou por descumprimento das regras estabelecidas no termo de adesão. Para Fischer (2014, p. 214), a possibilidade de descentralização da gestão de bens da União avigora a autonomia do ente municipal no controle do território, ainda que ele possua apenas o direito de uso das áreas transferidas.

A Lei n. 13.240/2015 também passou a permitir a alienação de terrenos de marinha e de outros imóveis da União para fins de arrecadação de fundos ao governo federal, excepcionando somente as APPs, os corpos d'água, as áreas consideradas essenciais para a estratégia de defesa nacional, assim como aquelas reservadas à utilização de órgãos e entidades federais, destinadas à exploração de serviço público de competência da União e situadas em unidades de conservação federais.

Vale destacar que o papel dos municípios litorâneos de proteger as APPs e aquelas de uso comum do povo, nos quais se inserem os espaços de orla de acesso coletivo, não foi modificado pela inovação trazida pela Lei n. 13.240/2015. A atuação do município continua dependendo da celebração de um convênio, decorrendo diretamente do dever comum dos entes federativos que emana do artigo 23, VI, da Constituição Federal e do artigo 11, §4º, da Lei n. 9.636/1998. Não obstante este argumento, uma preocupação que emerge com o advento da Lei n. 13.240/2015 é se será de fato garantido que os espaços costeiros porventura transferidos sejam utilizados preferencialmente como bens de uso comum do povo e, quando não, se serão utilizados os mecanismos adequados para cessão de uso dos imóveis federais, evitando-se a apropriação privada de bens públicos.

A nova lei não esclarece qual será o papel de cada ente federativo envolvido na gestão compartilhada (União e município), nem como serão ordenados usos e ocupações, ficando esses aspectos para serem definidos por meio de cláusulas do termo de adesão, que devem garantir o cumprimento da função socioambiental das

praias marítimas e demais bens de uso comum do povo, o que pode fragilizar a proteção jurídica estabelecida²¹.

Cumprido mencionar que a Lei n. 13.240/2015 também traz reflexos importantes sobre os efeitos da Portaria n. 404/2012 da Secretaria do Patrimônio da União, que estabelece normas e procedimentos para a cessão de espaços físicos em águas públicas. Afirma-se isso porque o controle do uso de espelhos d'água pela União é interdependente do controle do uso do solo urbano feito pelo município, logo quem pretende fazer uso de estruturas náuticas precisa obter manifestação favorável da prefeitura quanto à adequação da atividade à legislação municipal. Além disso, a atividade em espelho d'água precisa passar por licenciamento ambiental e obter parecer da Capitania dos Portos sobre eventual interferência no ordenamento do espaço aquaviário, na segurança da navegação e defesa nacional. O problema é que, na hipótese de transferência da gestão de praia, a Lei n. 13.240/2015 não apresenta parâmetros para articular as atuações da União e do município quanto ao uso do local em terra onde se desenvolverá a atividade ou de onde partirá a estrutura náutica. Identifica-se, por conseguinte, um hiato normativo que precisa ser debatido com a sociedade para se evitar ações e decisões contraditórias entre os entes federativos envolvidos na gestão do bem público que possam prejudicar o interesse coletivo.

Diante do exposto, percebe-se como a encruzilhada de normas federais sobrepostas sobre um mesmo espaço pode por si só implicar em grande dificuldade para que as prefeituras das cidades litorâneas realizem ordenamento e gestão do solo urbano em APPs de corpos d'água incidentes sobre terrenos de marinha, o que representa, na prática, entraves burocráticos, insegurança jurídica e disputas de interesses. Veja-se, agora, como a legislação federal se relaciona com a legislação do estado do Pará e de Belém para a proteção jurídica das orlas da capital. A análise é essencial para que sejam identificadas omissões e fragilidades porventura existentes e que estejam concorrendo para o agravamento do problema dos usos e das ocupações incompatíveis com as múltiplas funções dos espaços de orla e com os objetivos da cidade justa, democrática e sustentável.

²¹ A Lei n. 13.311/2016 fixou normas gerais para ocupação e utilização de área pública urbana por equipamentos do tipo quiosque, trailer, feira e banca de venda de jornais e revistas. Nos termos do artigo 2º da citada norma, o direito de utilização privada de área pública é transferível a terceiros (cônjuge ou companheiro, ascendentes e descendentes) e pode ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local, respeitada a gestão democrática da cidade.

4.2.2 A tutela jurídica dos espaços de orla na legislação do estado do Pará e do município de Belém

A Constituição do Estado Pará de 1989, no seu artigo 17, VI e VII, à semelhança do artigo 23, VI e VII, da Constituição da República de 1988, fixou a competência comum dos entes federativos para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. A Constituição paraense também apresenta um capítulo dedicado à tutela ambiental na sua mais ampla acepção (natural, cultural e artificial), visando a garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizar e integrar os sistemas de meio ambiente, nacional estadual e municipal. O artigo 252 dispõe que a proteção e a melhoria do meio ambiente devem ser consideradas com prioridade na definição de qualquer política, programa ou projeto, seja ele público ou privado.

Por sua vez, a Lei estadual n. 5.887/1995 criou a Política Estadual de Meio Ambiente (PEMA), o Sistema Estadual de Meio Ambiente (SISEMA) e o Fundo Estadual de Meio Ambiente (FEMA), estabelecendo dispositivos que suplementam a legislação federal e que protegem indiretamente os espaços de orla. O Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA) foi criado por força da Lei estadual n. 5.752/1993, atualizada pelas Leis estaduais n. 7.026/2007 e n. 8096/2015, para funcionar como órgão normativo, consultivo e deliberativo do SISEMA, tendo competência para decidir em última instância administrativa sobre penalidades impostas pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS).

A Lei estadual n. 5.887/1995 também instituiu princípios, objetivos e instrumentos de ação destinados a assegurar o direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a qualidade de vida humana. Entre os instrumentos estaduais de controle urbanístico e ambiental destacam-se o zoneamento ecológico-econômico; o gerenciamento costeiro; a educação ambiental; a participação popular; a informação; o licenciamento ambiental e as audiências públicas.

O estado do Pará já elaborou o seu macrozoneamento ecológico-econômico (Lei estadual n. 6.745/2005), regulamentou o acesso à informação no âmbito do Poder Executivo (Decreto estadual n. 1.359/2015), criou e atualizou os procedimentos para realização de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos sujeitos ao seu controle e fiscalização (Resolução n. 107/2013, n. 116/2014 e n. 120/2015 do COEMA; Ordem de Serviço n. 01/2015, entre outras normas).

O Decreto estadual n. 56/2006 regulamentou a Lei estadual n. 6.462/2002 (Política Estadual de Florestas e demais formas de vegetação) para dispor sobre a recuperação de áreas florestais alteradas e/ou degradadas. O artigo 1º, III, do citado decreto estabelece que o projeto de recuperação deve prever, simultaneamente com a sua implantação, a recomposição das APPs, através do plantio de vegetação nativa ou da condução de regeneração natural, e a manutenção de remanescentes florestais primários ou em estágio avançado de regeneração existentes no imóvel.

Apesar da evidente preocupação com a restauração das APPs, o que afeta as margens dos rios estaduais navegáveis, ainda não há lei específica para o gerenciamento costeiro do território paraense, mas o estado apresenta diversas leis que suplementam a legislação federal voltada à proteção dos bens ambientais sob sua gestão, tais como as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, com exceção das decorrentes de obras da União.

Para gestão de suas águas, a exemplo do Rio Guamá que banha a capital Belém, o Pará conta, entre outras normas, com a Lei estadual n. 6.381/2001, que estabelece a Política Estadual de Recursos Hídricos. Qualquer obra ou atividade econômica que seja efetiva ou potencialmente poluidora, capaz de causar degradação ambiental e que afete as águas estaduais está sujeita a controle e licenciamento ambiental pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS).

Embora ainda não exista norma estadual para gestão do litoral paraense, já está em fase de discussão com a sociedade a criação da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro. Alguns municípios como Soure, Óbidos, Salinópolis, Bragança, Marapanim e Barcarena, baseados nas diretrizes do “Projeto Orla” do governo federal, estão elaborando Planos de Gestão Integrada dos seus respectivos espaços de orla, sob acompanhamento da SPU, tendo em vista a existência de terrenos de marinha em tais cidades²².

A ausência de norma regulamentadora do gerenciamento costeiro, instrumento previsto há mais de vinte anos na Lei estadual n. 5.887/1995, dificulta a compatibilização das políticas ambiental, urbanística e patrimonial no âmbito do Pará. Esse quadro acaba contribuindo para o agravamento de históricos problemas relacionados a usos e ocupações inadequados estabelecidos nos espaços de orla que

²² Informações colhidas durante reunião realizada com o Entrevistado 13, no dia 16 de fevereiro de 2016.

margeiam rios estaduais navegáveis, o que na prática significa grandes desafios à gestão pública de cidades litorâneas paraenses.

No município de Belém, o arcabouço legislativo aplicável aos espaços de orla é bastante complexo, face à necessidade de harmonização das normas locais com as regras editadas pela União e pelo estado do Pará. Em Belém, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é assegurado pela Lei municipal n. 8.489/2005, que instituiu a Política Municipal de Meio Ambiente (PMMA) e o Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISEMMA).

A política ambiental implementada pelo SISEMMA – rede de órgãos integrantes do Poder Executivo municipal – segue os preceitos estabelecidos pela legislação federal e estadual, assim como as regras fixadas pelo Plano Diretor da cidade (Lei municipal n. 8.655/2008), pelo Código de Posturas (Lei municipal n. 7.055/1977) e pela Lei Orgânica de Belém (1990). Para isso, adota como princípios o desenvolvimento sustentável, a participação popular, o direito de acesso a informações ambientais, a educação ambiental e a função social da propriedade.

De acordo com a Lei municipal n. 9.208/2016, o Conselho Municipal de Meio Ambiente (CONSEMMA), entidade membro do SISEMMA, tem composição paritária formada por oito representantes do Poder Público, oito representantes da sociedade civil e respectivos suplentes, cujos mandatos são bienais. O CONSEMMA foi criado pela Lei n. 8.233/2003 como um órgão colegiado de caráter consultivo, deliberativo e normativo da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA) e que tem por objetivo, entre outros, contribuir para a formação, atualização e o aperfeiçoamento de políticas e programas municipais voltadas à tutela do meio ambiente e à promoção do desenvolvimento sustentável. Trata-se de um importante espaço democrático para diálogo na esfera pública e participação da sociedade civil nos processos de planejamento, tomada de decisão e gestão urbanos.²³ Exemplo interessante da atuação do CONSEMMA foi a aprovação, em 2015, do Termo de Referência para licenciamento ambiental de obras de construção civil a ser conduzido pela SEMMA²⁴.

²³ O artigo 195 do Plano Diretor prevê a criação de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, para atuar juntamente com o CONSEMMA nas questões urbano-ambientais da cidade, porém a ordem normativa ainda não foi concretizada.

²⁴ O Termo de Referência foi aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente na Reunião Extraordinária realizada no dia 18 de junho de 2015. O texto aprovado foi publicado no Diário Oficial do Município n. 12.835, de 25 de junho de 2015, páginas 8 a 10.

O termo obriga o empreendedor interessado a apresentar, entre outros documentos, um mapa de localização das nascentes e demais corpos hídricos porventura existentes no local onde pretenda desenvolver as suas atividades e também uma certidão de diretrizes expedida pela SEURB, a qual comprove que o tipo de empreendimento ou a atividade está em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo urbano. Outro avanço promovido pelo termo e que favorece a proteção das orlas de Belém reside na exigência de um memorial descritivo que caracterize a cobertura vegetal do imóvel e indique se o bem incide sobre APP, em atendimento às exigências do Código Florestal.

O Termo de Referência é resultado de recente debate realizado no âmbito do CONSEMMA acerca da ocupação irregular das orlas de Belém, impulsionado por um conselheiro que colocou em pauta a necessidade de se estabelecer diretrizes mais rigorosas para as obras de construção civil em tais espaços e de se promover uma maior articulação entre os órgãos integrantes do Poder Executivo local, de modo a se evitar decisões contraditórias entre secretarias municipais e a consequente liberação de novas edificações em áreas urbanas ambientalmente inadequadas, como é o caso das APPs de margens de rios²⁵.

Além do Termo de Referência aprovado pelo CONSEMMA, a Lei Orgânica de Belém (1990) também visa assegurar a sustentabilidade urbana. O artigo 38 da norma reforça a competência comum dos entes federativos para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, enquanto o artigo 121, II, encarrega o Plano Diretor de discriminar as APPs de cursos d'água, rios, baías, lagos, nascentes e drenagem das captações utilizadas para abastecimento de água potável na cidade. O artigo 164 da Lei Orgânica estabelece uma limitação expressa à verticalização nos

²⁵ O problema da ocupação irregular das orlas de Belém foi posto em pauta pelo então conselheiro representante da Ordem dos Advogados do Brasil-Seção Pará (Entrevistado 3) e registrado na Ata da XVI Reunião Ordinária do CONSEMMA ocorrida em 27 de março de 2014. Após debate, o Conselho decidiu pela criação de uma comissão que teria como objetivo fazer a revisão do Termo de Referência para licenciamento de obras de construção civil. Em 2016, a Prefeitura de Belém criou um departamento denominado “Central de Análise de Projetos (CAP)” para que o licenciamento ambiental de projetos públicos ou privados causadores de grande impacto ambiental, inclusive em espaços de orla, seja realizado em conjunto pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA), Secretaria Municipal de Urbanismo (SEURB) e Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana (SEMOB), de modo a evitar contradição entre decisões proferidas pela Prefeitura em virtude de pedidos de licença ambiental e de licença para construir (certidão de diretrizes). Dependendo da complexidade do caso, outras secretarias municipais podem ser articuladas nas análises técnicas dos projetos. A CAP encontra-se instalada e em funcionamento no prédio da SEURB desde o final de 2015 e conta com o apoio de pelo menos quatro servidores designados para atuar permanentemente nos processos administrativos encaminhados à Central.

distritos de Belém (gabarito de altura), vedando em tais locais a construção de prédios com mais de seis pavimentos ou, nos seus espaços de orla, com mais de três andares.

O atual Plano Diretor de Belém (Lei municipal n. 8.655/2008) revogou o de 1993²⁶ e passou a dispor sobre a política urbana para desenvolvimento da cidade com justiça social e melhoria das condições de vida humana. A lei, que é considerada pela Carta Magna um instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, adotou como princípios da ordem jurídica local a função social da cidade e da propriedade, a sustentabilidade e a gestão democrática, convergindo com os fundamentos do Estatuto da Cidade. Para operacionalizar seus princípios, o atual Plano Diretor prevê como instrumentos jurídicos o planejamento urbano, zoneamento ambiental, Estudo de Impacto Ambiental, licenciamento ambiental, Estudo de Impacto de Vizinhança etc., os quais devem servir ao ordenamento territorial e à gestão ambiental do município, inclusive para disciplinar a ocupação verticalizada nos espaços de orla, de modo a atender à função social da cidade e da propriedade.

Entre as diretrizes gerais fixadas pelo artigo 4º da Lei municipal n. 8.655/2008 destacam-se três: elevar a qualidade do ambiente urbano por meio da proteção dos ambientes natural e construído (inciso IV); ordenar e controlar o uso e a ocupação do solo, para respeitar e valorizar a diversidade espacial e cultural de Belém, em sua área continental e insular (inciso V); e garantir a efetiva participação da sociedade nos processos de formulação, implementação, controle e revisão do Plano Diretor, assim como nos planos setoriais e leis específicas necessárias à sua aplicação (inciso VII).

Nos termos dos artigos 31, VII, e 54, parágrafo único, do Plano Diretor, a política de saneamento ambiental de Belém é orientada para exercer, mediante Plano de Gestão Ambiental Integrado, o controle do uso e da ocupação de margens de cursos d'água naturais, assim como de áreas sujeitas à inundação, áreas de mananciais, recargas e alta declividade e, ainda, cabeceiras de drenagem, visando estabelecer prioridades de atuação, qualificando soluções e reduzindo custos operacionais.

As APPs da cidade compõem o chamado Sistema Municipal de Áreas Verdes e de Lazer, que tem entre os seus objetivos os seguintes: assegurar usos do solo

²⁶ Por força do artigo 182, § 1º, da Constituição da República de 1988, todas as cidades brasileiras com mais de vinte mil habitantes devem ter um Plano Diretor. Aquelas que já possuíam ao tempo da edição da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) deveriam revê-los até o ano de 2003. Em Belém, o Plano Diretor de 1993 tratava apenas da porção continental da cidade, que corresponde ao menor percentual do território. O tratamento das áreas insulares foi incorporado quando Belém editou o seu atual Plano Diretor (Lei municipal n. 8.655/2008), o qual já deveria ter sido revisado.

compatíveis com a preservação e proteção ambiental; ampliar os espaços de lazer ativo e contemplativo, criando parques lineares ao longo dos cursos d'água não urbanizados; aumentar e articular os espaços de uso coletivo (Lei municipal n. 8.655/2008, arts. 57, II, 58, V e VII). Outrossim, de acordo com os artigos 64 e 65 do Plano Diretor vigente, a rede hídrica que entrecorta o território municipal (lagos, rios e igarapés) deve ser margeada por corredores ecológicos, os quais têm entre as suas finalidades proteger as APPs e promover a recuperação de áreas degradadas.

O artigo 66, II, do Plano Diretor enquadra a orla continental, a orla urbanizada das ilhas e os cursos d'água com presença de vegetação modificada por ação antrópica ou em processo de degradação como sendo áreas *non aedificandi*, isto é, áreas onde qualquer edificação é proibida até a faixa mínima de 30 metros, ao longo de cada margem dos cursos d'água, as quais são destinadas à implantação de corredores de integração ecológica. Depois da faixa gravada como *non aedificandi*, a lei permite a implantação de empreendimentos residenciais e não residenciais de baixo impacto ambiental. No caso de cursos d'água naturais com presença de vegetação preservada, a faixa também é de 30 metros, no mínimo, entretanto nos 70 metros seguintes o Plano Diretor permite o uso das áreas verdes para a implantação de parques lineares. Em se tratando de espaços de orla das praias e ilhas municipais, a faixa de vedação é ampliada para cem metros, a partir da linha de maior preamar.

Como se pode perceber, a definição de área *non aedificandi* marginal aos cursos d'água contida no Plano Diretor de Belém associa-se à proteção conferida pela lei do zoneamento costeiro e pelo Código Florestal em relação às APPs urbanas de corpos hídricos, embora os conceitos não se confundam. Apesar do intuito protetivo do Plano Diretor, o artigo 66 pode ser considerado frágil, pois não define índices máximos de ocupação linear para as orlas. Para agravar esse cenário, Belém ainda não editou lei específica sobre uso do solo como manda o artigo 141 do Plano Diretor, com vista ao detalhamento dos parâmetros urbanísticos, de índices diferenciados para os usos não habitacionais localizados nos subcentros, critérios de instalação para as diversas categorias de usos e atividades e parâmetros para o parcelamento do solo.

Ademais, alguns instrumentos urbanísticos – a exemplo do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, da Transferência do Direito de Construir, da Outorga Onerosa do Direito de Construir e do Direito de Preempção – e importantes instrumentos de democratização da gestão urbana, tais como audiências, debates e consultas públicas, previstos respectivamente no artigo 142, II e V, do Plano Diretor ainda não

foram regulamentados, o que na prática dificulta o controle do município sobre o seu território, inibe a participação e a cooperação da sociedade no planejamento e na gestão coletivos da cidade, em virtude da ausência de regras de procedimento e de adequados espaços deliberativos. Até que seja aprovada a nova lei sobre uso do solo, aplica-se para controle urbanístico a Lei Complementar municipal n. 02/1999 (LCCU).

Apesar das fragilidades legais identificadas, o controle do solo urbano nos espaços de orla pode ser guiado pelos objetivos e pelas diretrizes contidas no macrozoneamento de Belém, constituído pela Macrozona do Ambiente Urbano (MZAU) e pela Macrozona do Ambiente Natural (MZAN). De acordo com o artigo 79 do Plano Diretor, as macrozonas definem o ordenamento do território segundo as características do ambiente urbano e natural. A MZAU é formada pelas áreas urbanizadas do território, situando-se predominantemente na porção continental e em parte das ilhas de Caratateua (Outeiro), Mosqueiro e Cotijuba. Tem como objetivos controlar e direcionar o adensamento urbano; garantir a utilização dos imóveis não edificadas, subutilizados e não utilizados e promover a melhoria das condições de acessibilidade e de habitabilidade.

A MZAN, segundo o artigo 82 do Plano Diretor, corresponde às áreas não urbanizadas das ilhas de Caratateua, Mosqueiro e Cotijuba, às demais ilhas do município e à Área de Proteção Ambiental dos Mananciais de Abastecimento de Água de Belém (APA-Belém). Seus objetivos são preservar, proteger e recuperar os recursos naturais de Belém; promover o desenvolvimento socioeconômico e ambiental das ilhas, garantindo a sua sustentabilidade, e promover a melhoria das condições de acessibilidade e habitabilidade.

A gestão das orlas também pode ser orientada pelo diagnóstico propositivo do zoneamento, que divide a cidade em duas Macrozonas em sete Zonas de Ambiente Urbano (ZAU) e três Zonas de Ambiente Natural (ZAN), conforme demonstrado adiante nos Mapas 1 e 2. No artigo 91, VII, do Plano Diretor, por exemplo, há expressa referência para que o município invista na manutenção e na dotação de espaços públicos de uso coletivo nas orlas do Rio Maguari e da Baía do Guajará, que integram a ZAU 4. Por outro lado, na ZAU 5²⁷, onde se encontra a orla do Portal da Amazônia, margem do Rio Guamá, os objetivos são mais voltados à urbanização e regularização

²⁷ O coeficiente de aproveitamento máximo da orla da ZAU 5 (gabarito das construções) precisa ser revisto e compatibilizado com as diretrizes da Zona Especial de Interesse Ambiental (ZEIA) e com os objetivos das orlas Setores A e B.

fundiária de núcleos habitacionais de interesse social, à contenção das ocupações no entorno de canais, ao ordenamento do adensamento construtivo, à promoção de alternativas habitacionais que privilegiem a habitação popular, à ampliação da infraestrutura básica, dinamização das atividades de comércio e serviço e implantação de equipamentos públicos, espaços verdes e de lazer.

As diretrizes oriundas do zoneamento especial são igualmente importantes para nortear o Poder Público no controle dos espaços de orla da cidade, que é assim classificada pelo artigo 100 do Plano Diretor: Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA); Zonas Especiais de Interesse do Patrimônio Histórico e Cultural (ZEIP) e Zonas Especiais de Promoção Econômica (ZEPE). O Quadro 11 apresenta as principais características de cada zona especial, enquanto o Mapa 3 demonstra suas respectivas incidências sobre as orlas da cidade.

Quadro 11 - Principais finalidades das zonas especiais de Belém

Zona Especial	Fundamento	Característica
Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)	Artigo 101 do Plano Diretor de 2008	Áreas que devem receber tratamento diferenciado para viabilizar ações de urbanização, regularização fundiária e habitação, bem como permitir a melhoria das condições para permanência da população local.
Zona Especial de Interesse Ambiental (ZEIA)	Artigo 108 do Plano Diretor de 2008	São espaços livres ou ocupados, de domínio público ou privado, cujos elementos do ambiente natural assumem função de interesse público, por serem importantes para a manutenção do equilíbrio socioambiental da cidade, podendo estar localizadas na área continental e insular de Belém.
Zona Especial de Interesse do Patrimônio Histórico e Cultural (ZEIP)	Artigo 113 do Plano Diretor de 2008	São constituídas por sítios e conjuntos arquitetônicos de valor e significância cultural, de relevante expressão artística, histórica, arqueológica e paisagística, que precisam de preservação e reabilitação ou compatibilização com o sítio integrante do conjunto.
Zona Especial de Promoção Econômica (ZEPE)	Artigo 117 do Plano Diretor de 2008	Apresentam potenciais futuros, ou já consolidados, de áreas de centros, subcentros e principais eixos viários de comércio e serviço, e de atividades econômicas como indústria, turismo, produção agrícola, extrativismo vegetal e extração mineral, cujo objetivo é o fomento à dinamização econômica.

Fonte: Elaboração própria, 2016.

O artigo 107 do Plano Diretor, aplicável às ZEIS, dispõe que são insuscetíveis de regularização urbanística e fundiária as ocupações localizadas em bens públicos de interesse coletivo, precisamente nos leitos e margem de cursos d'água e igarapés,

ressalvado o disposto na Resolução n. 369/2006 do Conselho Nacional de Meio Ambiente e na Lei n. 11.977/2009, normas que permitem a regularização fundiária sustentável de assentamentos humanos em APPs.

No artigo 111 do Plano Diretor lê-se que são consideradas ZEIAs da MZAU, entre outros espaços, a orla do Rio Maguari (norte), a orla continental do Rio Guamá (sul) e da Baía do Guajará (oeste), bem como as orlas das ilhas de Mosqueiro, Caratateua e Cotijuba, ao norte. No artigo 112, X e XVI, lê-se que as orlas das ilhas de Cotijuba e Caratateua também compõe ZEIA da MZAN e pelo artigo 114, VIII, tem-se que as orlas das ilhas de Mosqueiro e Cotijuba são consideradas ZEIPs da MZAU.

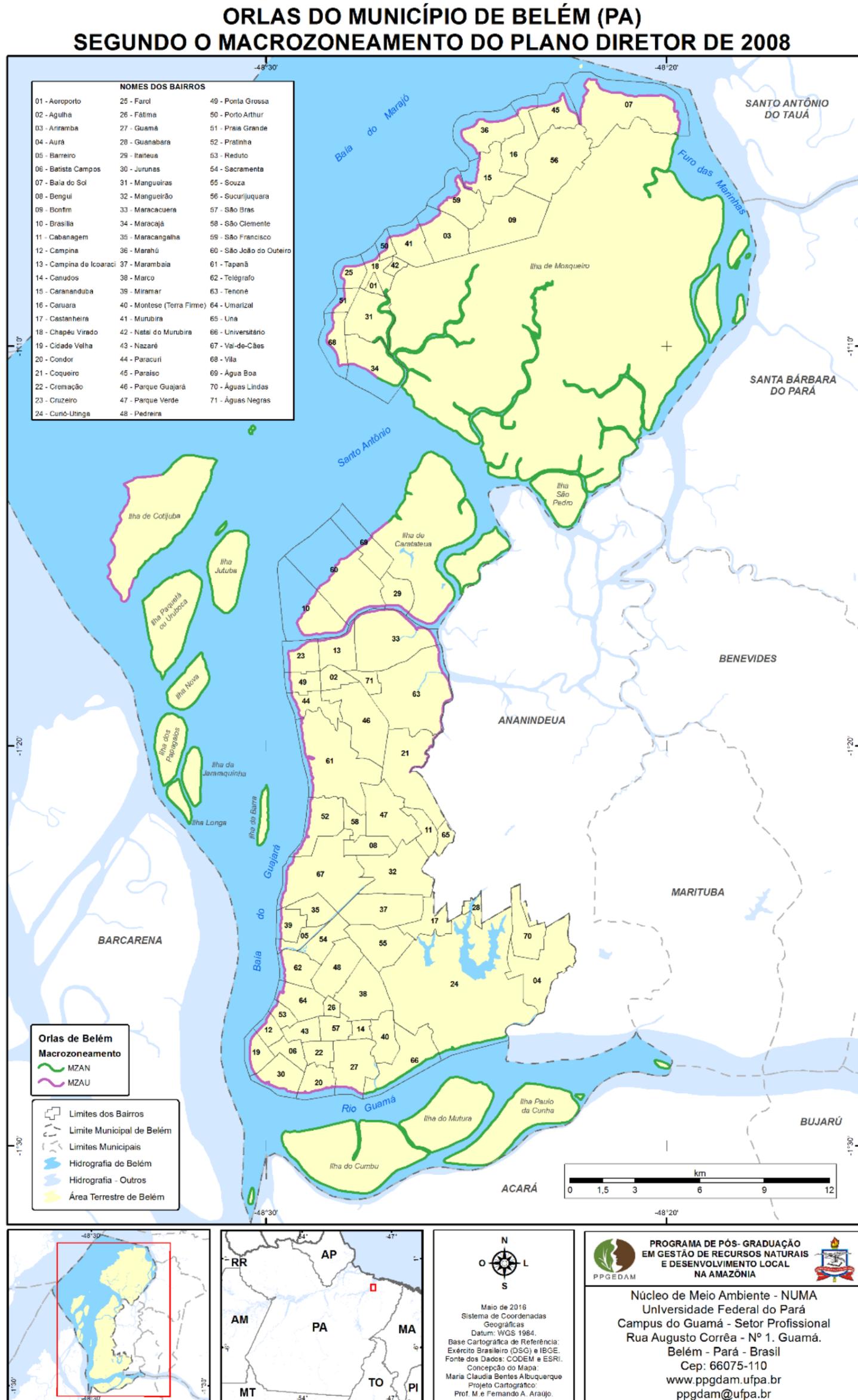
A falta de clareza na redação dos dispositivos citados pode induzir em erro e acabar levando o Poder Público a autorizar construções e usos incompatíveis com as finalidades de cada trecho de orla. Somente uma análise cartográfica atenta do Anexo VI do Plano Diretor, que traz o mapa do zoneamento especial da cidade, permite entender que as orlas continental e insular são classificadas por unidade de paisagem de cada macrozona do ambiente urbano e natural, e não de maneira global.

Conforme espacializado no Mapa 3, alguns trechos das orlas urbanizadas da MZAU de Belém são enquadrados pelo artigo 111, §1º e §2º, do Plano Diretor como zonas de interesse para fins de recuperação urbanística, paisagística e do patrimônio arquitetônico (orla Setor A), entre as quais se inclui a orla do Portal da Amazônia, no sul da cidade. Trechos com urbanização incipiente ou não urbanizados e que apresentam elementos de preservação do patrimônio histórico-cultural são tratados como zonas de interesse ambiental, arqueológico e histórico (orla Setor B).

A classificação das orlas em setores faz parte da política de meio ambiente e serve ao controle do espaço urbano, à orientação da expansão e da verticalização da cidade, de modo a assegurar melhor aproveitamento dos ventos do continente e das brisas dos rios, mediante eliminação de barreiras, recuperação paisagística e ambiental das orlas.

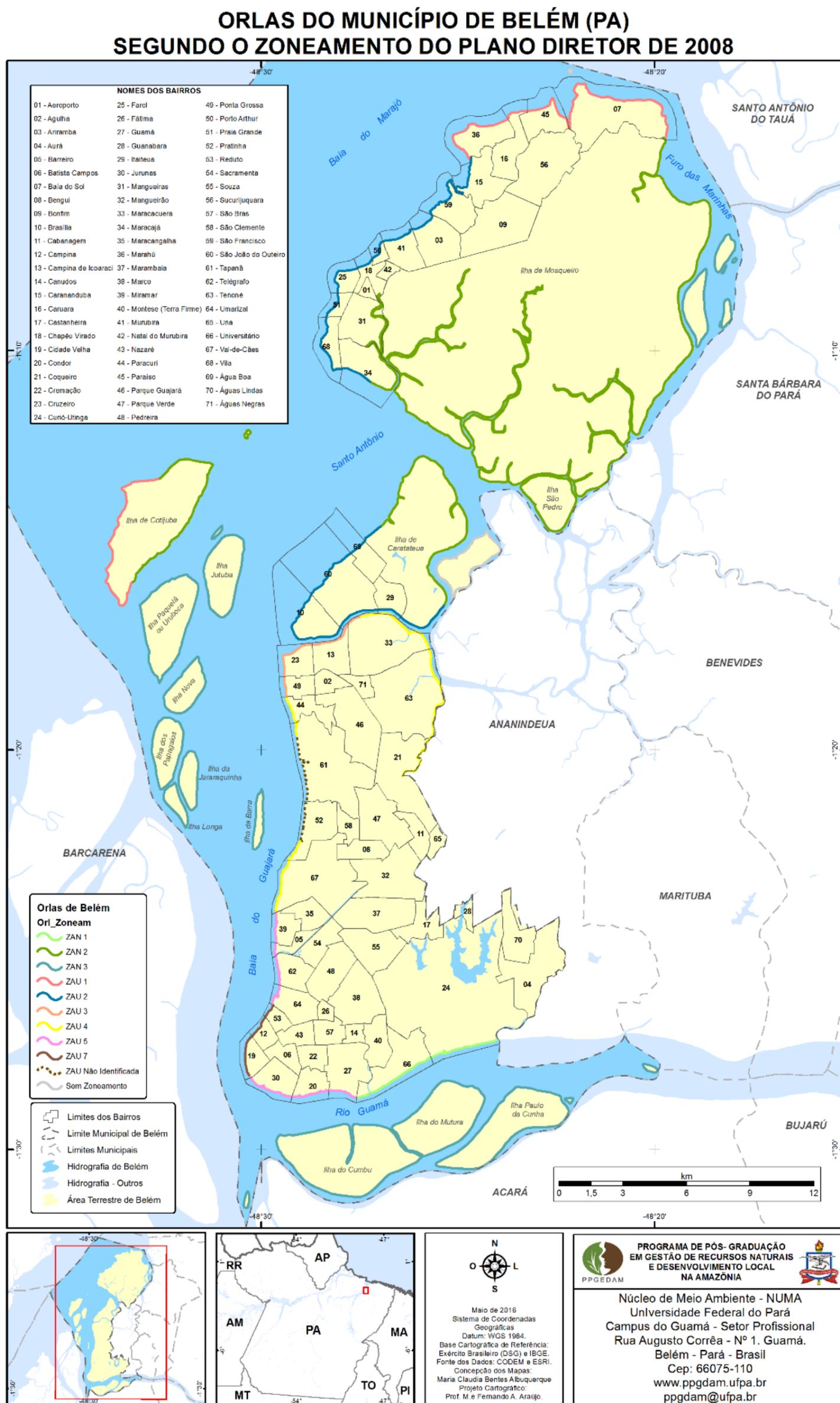
O arranjo em Setores A e B, bem como o zoneamento especial demonstram as potencialidades de cada área da cidade, porém ainda não houve regulamentação específica de usos e ocupações nas ZEIPs, ZEIs e ZEIAs da MZAU de Belém, conforme determina do artigo 221 do Plano Diretor.

Mapa 1 - Classificação das orlas de Belém segundo o macrozoneamento presente no Plano Diretor (2008)



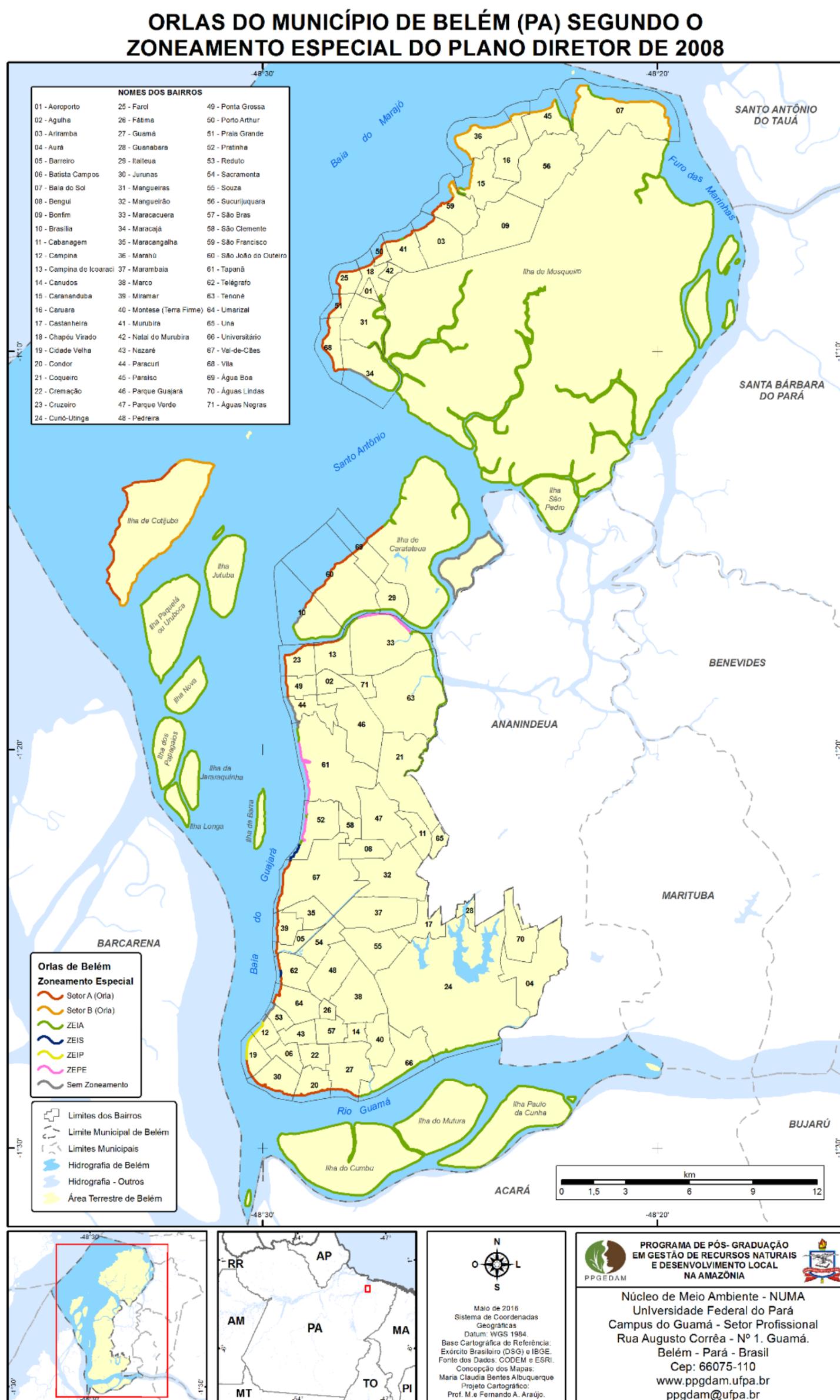
Fonte: Elaboração própria, 2016.

Mapa 2 - Classificação das orlas de Belém segundo o zoneamento presente no Plano Diretor (2008)



Fonte: Elaboração própria, 2016.

Mapa 3 - Classificação das orlas de Belém segundo o zoneamento especial presente no Plano Diretor (2008)



Fonte: Elaboração própria, 2016.

Como discutido alhures, o enredado de leis que se sobrepõem sobre as orlas de Belém torna bastante complexas as ações públicas voltadas ao planejamento territorial da cidade. Apesar da existência de importantes normas municipais, problemas relacionados a usos e ocupações incompatíveis com os espaços coletivos continuam a desafiar a gestão pública local. Em parte, esse panorama se deve às fragilidades normativas acima apontadas e à pendência de regulamentação de diversos dispositivos do Plano Diretor.

Por outro lado, não se pode esquecer que diversas ocupações verificadas nos espaços de orla e que hoje se revelam incompatíveis com a legislação ambiental vigente foram favorecidas por omissão legislativa pretérita ou por normas permissíveis atualmente revogadas, que foram editadas em outro contexto histórico, social, político, jurídico e econômico da cidade. Na paisagem de Belém, principalmente nas suas margens continentais, estão impressas as marcas das lógicas de desenvolvimento urbano anteriores às premissas contemporâneas da cidade justa, democrática e sustentável.

Seja por imperfeições normativas presentes ou passadas, seja por desacertos do Poder Público no tocante ao controle do solo urbano ou por irregularidades decorrentes de usos e ocupações promovidos à revelia da lei, o fato é que a gestão das orlas de Belém constitui, nos dias atuais, um grande desafio. Cabe ao Poder Público municipal a árdua tarefa de harmonizar em tais dinâmicos espaços um emaranhado de leis e de interesses conflitantes que devem convergir para um propósito comum: o do desenvolvimento urbano com justiça socioambiental, democracia e sustentabilidade.

Para que se possa compreender melhor a grandeza do desafio enfrentado nos dias atuais pelo Poder Público municipal em busca do planejamento integrado, do ordenamento territorial e da gestão compartilhada para o desenvolvimento sustentável, em conformidade com o conjunto legislativo analisado ao longo deste capítulo e daquele que trata do arcabouço teórico-normativo desta pesquisa, cumpre acrescentar ao presente estudo um pouco da trajetória de produção dos espaços urbanos das orlas de Belém, historicamente usados e ocupados por múltiplos atores sociais, sob diferentes lógicas de desenvolvimento e ordenação.

5 GESTÃO DAS ORLAS DE BELÉM (PA): ENTRE O DIREITO E A REALIDADE – O CASO DA ORLA DO PORTAL DA AMAZÔNIA

O espaço selecionado como lócus da pesquisa é classificado juridicamente como bem de uso comum do povo e entendido nesta pesquisa como um exemplo de bem comum urbano, portanto de acesso e uso públicos, suscetível de apropriação coletiva e gestão social.

A orla do Portal da Amazônia, margem continental do Rio Guamá, espelha um conjunto de temporalidades e de contradições socioespaciais decorrentes das estratégias de uso e ocupação estabelecidas na cidade desde a sua fundação. Além disso, a orla é palco de disputas de natureza jurídico-patrimonial entre entes federativos e de conflitos de interesses entre diferentes atores sociais, que se somam às dificuldades institucionais da prefeitura municipal para planejamento, ordenamento e gestão do espaço.

Inicia-se a abordagem por um sucinto levantamento histórico e geográfico sobre a produção dos espaços de orla de Belém, que resgata um pouco dos processos de ocupação e urbanização da cidade. O objetivo não é fazer um estudo aprofundado da formação de Belém, mas apenas buscar na memória da cidade alguns fatos que foram impressos na paisagem das orlas, mais especificamente da orla do Portal da Amazônia, e que se entrelaçam com as atuais dinâmicas de reestruturação urbana. Com efeito, pretende-se revisar a história para contextualizar a problemática da gestão das orlas de Belém, buscando no passado singularidades formadoras da cidade que podem explicar parte dos entraves à realização de justiça, democracia e sustentabilidade na área urbana.

O resgate espaço-temporal contribui para a compreensão da realidade, na medida em que permite conectar fatos contemporâneos a fatos pretéritos que ainda estão marcados no cotidiano da cidade (ABREU, 2016, p. 37) e que são (ou deveriam ser) considerados pelos múltiplos agentes da produção do espaço nos processos de planejamento e tomada de decisão atinentes ao futuro de Belém. Parte-se da premissa de que o espaço produzido reflete as práticas de seus atores sociais (CORRÊA, 2016, p. 45), logo para entender a gestão da orla do Portal da Amazônia é necessário compreender como o espaço foi formado, quem são os seus agentes produtores e quais são os conflitos que eclodem de suas relações sociais, impactando nas ações de ordenamento territorial e gestão na escala de pesquisa.

Por esse raciocínio, pensar a relação dialética existente entre sociedade e espaço, mais precisamente nos “[...] modos de apropriação-uso que a sociedade faz do espaço no momento da sua produção” (CARLOS, 2016, p. 66), é basilar para que se possa analisar criticamente a gestão, sua matriz discursiva e suas ações, afinal não se pode falar nos desafios da sustentabilidade urbana sem considerar as peculiaridades que derivam do processo histórico-geográfico de formação da cidade.

5.1 A TRAJETÓRIA DE PRODUÇÃO DOS ESPAÇOS DE ORLA DE BELÉM

A cidade de Belém foi fundada no dia 12 de janeiro de 1616 por colonizadores lusitanos comandados por Francisco Caldeira Castelo Branco (COELHO, 2011, p. 22). A localização às margens de dois grandes rios, na foz do estuário amazônico, revelou-se interessante ao controle militar pela Coroa Portuguesa, por isso no vértice de onde era possível ver o Rio Guamá e a Baía do Guajará foi construído o “Forte do Castelo”.²⁸

Até o início do século XIX existiu na cidade um corpo hídrico conhecido como igarapé Piry, que se estendia sobre uma grande área do atual bairro da Cidade Velha e era causador de muitos alagamentos, sobretudo nos períodos chuvosos, quando chegava a apartar Belém em duas zonas denominadas “Cidade” (núcleo originário) e “Campina”, à nordeste-sudoeste de Belém (COELHO, 2011, p. 31), cuja linha divisória era a atual Travessa Padre Eutíquio (CRUZ, 1992, p. 27).

Segundo Araújo Júnior e Azevedo (2012, p. 152), o igarapé Piry era visto como um empecilho natural à conexão entre Cidade e Campina. Por essa razão, foi nas proximidades dele e no entorno da fortificação militar que a cidade começou a ser ocupada. Os colonos conviviam com as águas, mas evitavam as porções de terras alagadiças (TRINDADE JÚNIOR, 2016, p. 90), especialmente as áreas pantanosas do igarapé Piry. Segundo Almeida (2011, p. 2), desde a fase colonial, a produção da cidade de Belém “[...] fundamentou-se na convicção de que era imperioso vencer as águas, submetendo-as aos planos de expansão da capital do Pará, nos quais ficaram estabelecidos os diversos traçados de ruas, estradas, travessas e largos”.

²⁸ O espaço de orla onde foi construído o Forte é conhecido atualmente como “Complexo Feliz Lusitânia”, conjunto arquitetônico tombado como patrimônio histórico e cultural da cidade de Belém. Próximo ao Forte foi construído o Arsenal da Marinha de Belém, prédio militar ao lado do qual tem início a orla do Portal da Amazônia.

Em 1627, o Conselho da Câmara de Belém obteve por Carta de Doação do Capitão-Geral do Maranhão, Francisco Coelho de Carvalho, uma porção de terras que ele havia recebido como sesmaria da Coroa Portuguesa e que deu origem à “Primeira Légua Patrimonial” do município²⁹. Foi a partir de tais áreas doadas que ocorreu a ocupação gradativa da cidade, inicialmente na forma de um “arco de quadrante” (leque aberto) e, em seguida, por meios das “linhas troncos de crescimento horizontal”, no sentido norte-sul (MEIRA FILHO, 2015, p. 318).³⁰

A légua, cuja posse foi oficializada em 1628 e a demarcação feita em 1703, foi importante para estimular a arrecadação de recursos financeiros destinados ao à expansão do território e ao desenvolvimento da economia local, que utilizava trabalho escravo indígena e sofria ingerência das diversas Ordens religiosas. Entretanto, “[...] a grande disponibilidade de terras e o processo burocrático de concessão de propriedade contribuíram para a formação de uma tradição de ocupação de terra antes da regularização fundiária” (CARDOSO, 2007, p. 84). Muitos terrenos devolutos, inclusive nas orlas, acabaram sendo ocupados livremente por apossamento precário, sem título de propriedade concedido pela Coroa Portuguesa.

Os rios tiveram uma função logística importante no que diz respeito à “mobilidade de mercadorias e pessoas”, já que a localidade era considerada pelos colonizadores portugueses de difícil acesso e ocupação (CARDOSO; VENTURA NETO, 2013, p. 60). O vínculo de Belém com os seus corpos d’água é tão forte que a sua primeira fase de expansão é denominada “ribeirinha” (TRINDADE JÚNIOR; AMARAL; SANTOS, 2006, p. 59). Como explica Meira Filho (2015, p. 316), “[...] vem dessa época a abertura de novas vias, estradas e ruas que, pela natureza geográfica da cidade, seriam normais às bacias hidrográficas que a moldurava ao norte e ao sul”.

Entre 1616 e 1655, o traçado das vias de Belém foi formado livremente pela abertura de vias para garantir a defesa do território contra invasões, não havendo indícios de segregação socioespacial (TRINDADE JÚNIOR, 2016, p. 90). A formação inicial de Belém partia do Largo da Matriz, na orla – próximo ao sítio fortificado, aos

²⁹ A Primeira Légua Patrimonial de Belém é constituída pelos atuais bairros da Cidade Velha, Campina, Reduto, Umarizal, Batista Campos, Cremação, Condor, Canudos, Guamá, Jurunas, Terra Firme, Universitário, Telégrafo, Barreiro, Sacramento (parte), Miramar, Maracangalha (parte), Una, São Brás, Fátima, Pedreira e Marco.

³⁰ Discute-se judicialmente se a doação da légua teria incluído os terrenos de marinha, faixas de terras marginais aos rios navegáveis da cidade que sofrem influência das marés. Segundo a SPU, os terrenos de marinha não teriam sido doados ao município de Belém, mas teriam continuado sob o domínio do rei de Portugal e, posteriormente, da União (ver nota de rodapé n. 15).

primeiros conventos e igrejas – e se expandia em direção ao interior da cidade (MEIRA FILHO, 2015, p. 144).

Meira Filho (2016, p. 145-146) narra que muitas ruas e travessas de Belém foram abertas espontaneamente de forma paralela aos rios, enquanto outras atravessavam as vias mais antigas³¹, constituindo pequenas quadras onde cresceram, pouco a pouco, os primeiros sítios afastados do núcleo originário, considerados bons para a construção de casas e rocinhas (pequenas propriedades semirrurais). A expansão da cidade foi viabilizada pelas concessões de terras baseadas no sistema de sesmarias.³²

Entre 1655 e 1750, o apossamento de áreas devolutas de Belém ocorreu nos terrenos mais altos e de terra firme do centro, fase que, de acordo com Trindade Júnior (2016, p. 91), foi caracterizada por uma “incipiente especialização funcional” causada pelas atividades comerciais da cidade e por “segregação socioespacial inexpressiva”. Segundo Meira Filho (2015, p. 264), somente a partir do final do século XVII do núcleo originário de povoamento “[...] partiria o traçado da cidade, do litoral para o sertão, das águas pardacentas do Guajará às distâncias infinitas do continente no interior da floresta”. A forma de ocupação que margeava as encostas dos principais rios seguindo em direção à floresta foi responsável pelos rumos do desenvolvimento da cidade.

Consoante Furtado e Silva Júnior (2009, p. 1), a produção dos espaços de Mosqueiro, principal ilha que integra o território de Belém, teve início pela orla da praia da Baía do Sol, direção norte e nordeste da ilha, onde fazendas agrícolas foram construídas. A urbanização da ilha foi impulsionada a partir das orlas oeste e sudeste, onde formou-se um vilarejo denominado “Freguesia de Nossa Senhora do Ó”. Nas orlas de Mosqueiro surgiram diversas casas de veraneio com estilo arquitetônico europeu, edificadas na virada do século XIX para o século XX por famílias que dispunham de melhores condições econômicas (Idem).

³¹ Segundo Meira Filho (2015, p. 264), as primeiras vias abertas de Belém foram Rua do Norte (Rua Siqueira Mendes); Rua do Espírito Santo (Rua Dr. Assis); Rua dos Cavalleiros (Rua Dr. Malcher); e Rua de São João (Rua D. Tomázia Perdigão), todas no atual bairro da Cidade Velha, próximas ao Rio Guamá e à Baía do Guajará. De acordo com Sarges (2010, 67), as vias mais antigas que cortaram tais ruas próximas aos rios foram Travessa do Atalaia (Joaquim Távora); Travessa da Residência (Travessa Félix Rocque); Rua D’água das Flores (Pedro de Albuquerque); e Rua da Barroca (Rua Gurupá).

³² Os terrenos devolutos concedidos por enfiteuse eram tanto em áreas afastadas dos rios quanto próximas deles. Até o século XIX, os cursos d’água e igapós da cidade eram muito citados nos termos de aforamentos como elementos de apoio à localização das áreas pertencentes à Primeira Légua Patrimonial de Belém.

Entre os anos de 1778 a 1850, Belém registrou uma fase de declínio econômico causado pela baixa demanda de produtos agrícolas regionais no mercado europeu e pelos reflexos políticos da revolta da Cabanagem (TRINDADE JÚNIOR, 2016, p. 93)³³. O período foi marcado por uma acentuada diminuição da população local, queda do crescimento urbano, precariedade de serviços e pelo aparecimento dos primeiros indicativos de segregação socioespacial (Idem).

O processo de urbanização de Belém foi ativado pela elite gomífera que se beneficiou econômica, social, cultural e politicamente do “Ciclo da Borracha”, de 1840 a 1920, período conhecido como *Belle Époque* (AMARAL, 2005, p. 107). A riqueza proporcionada pela manufatura da goma elástica e os efeitos jurídicos da Lei de Terras (Lei n. 601/1850)³⁴ impulsionaram a compra de imóveis urbanos privados que foram utilizados pelos proprietários de seringais nas transações financeiras do sistema de crédito denominado “aviamento”. Tais fatos ocasionaram mudanças significativas no modo de vida das pessoas e na paisagem da cidade, que passou a crescer e se modernizar para comportar um novo contingente populacional (SARGES, 2010, p. 82).

O Ciclo da Borracha assinalou uma fase de prosperidade econômica, crescimento territorial e populacional, provocando o surgimento de novos bairros dentro da Primeira Léguas Patrimonial de Belém, cujos terrenos foram sendo ocupados pelas famílias mais favorecidas pela economia gomífera.³⁵ A paisagem das áreas centrais da cidade sofreu profundas alterações com a abertura de vias públicas largas e arborizadas, bem como a construção de portos, casas, praças públicas, *boulevards*, hospitais etc. (FAURE; PROST; CASTRO, 2006, p. 180).

³³ A Cabanagem foi uma revolta social (1835-1840) em que as camadas populares (escravos negros e indígenas, comerciantes da elite local, mestiços etc.) insatisfeitas com o governo imperial tomaram o poder da província do Grão-Pará para resistir à intenção da Coroa Portuguesa de mantê-la como colônia, quando o Brasil já havia proclamado a sua independência. Durante a revolta, as orlas das praias do Bispo e Chapéu Virado, na ilha de Mosqueiro, abrigaram muitos cabanos (FURTADO; SILVA JÚNIOR, 2009, p. 1). No final do movimento, cerca de um terço da população do Grão-Pará, que era de aproximadamente 100 mil habitantes, havia falecido nos embates (SARGES, 2010, p. 80).

³⁴ A Lei de 1850 proibiu as aquisições de terras devolutas por outro título que não fosse o de compra. Segundo o artigo 3º da norma, terras devolutas eram: aquelas não aplicadas a nenhum uso público nacional, provincial ou municipal; as que não estavam sob domínio particular por qualquer título legítimo, nem foram havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas nas penas do comisso ou incursas, mas revalidadas pela Lei de Terras; e as que não estavam ocupadas por posse. Entre outras providências, a Lei de 1850 também determinou a medição e a demarcação de todas as terras devolutas, para fins de venda em hasta pública (a nacionais ou estrangeiros) daquelas não apossadas ou sob posse ilegítima não revalidada.

³⁵ No século XIX, o pântano do igarapé Piry começou a ser drenado e aterrado para permitir o crescimento da cidade e a integração topográfica dos bairros da Cidade e Campina (MEIRA FILHO, 2015, p. 316). Ao longo da história de Belém, outros igarapés também foram aterrados, canalizados e fechados para atender a dinâmica territorial da cidade, desenho urbano que, segundo Castro (2003, p. 132), ainda hoje se verifica na conformação das divisões de bairros da Primeira Léguas Patrimonial.

No começo do século XX, foi criado o mercado do Ver-o-Peso, na orla da Baía do Guajará, que se tornou, segundo Vidal (2015, p. 26), “[...] um elemento marcante na paisagem urbana, adquirindo protagonismo como equipamento urbano, e também como espaço de múltiplas expressões culturais, sociais e econômicas”. O conjunto formado pelo mercado municipal, pela feira do seu entorno e pelo porto formou um dinâmico espaço de reprodução econômica e social de Belém, um vetor de desenvolvimento local. Pereira (2016, p. 231) narra que, no final do século XIX, algumas gravuras feitas sobre o porto de Belém o retratavam pela perspectiva das águas, de onde se podia perceber a presença de diversas embarcações, revelando a importância do rio como via de comunicação com o interior do Pará, o Brasil e o mundo.

Trindade Júnior (2016, p. 94) aponta que entre 1850 e 1920 Belém revelou um quadro de aumento da segregação socioespacial, acompanhada de “especialização funcional do centro comercial” justamente nos bairros da Campina e do Reduto, e de sofisticação das áreas localizadas nos bairros de Nazaré, Batista Campos e Umarizal. As ações de melhoramento e conservação urbanas – limpeza e pavimentação de ruas, calçamento, implantação de redes de esgoto, coleta e incineração de lixo, abastecimento de água arborização, iluminação pública, drenagem de áreas alagadiças etc. – foram realizadas nas áreas onde residiam as classes sociais em ascensão (SARGES, 2010, p. 167).

Durante o Ciclo da Borracha foi amplamente difundida a concepção de que os igarapés que entrecortavam a cidade deveriam ser aterrados ou canalizados para permitir as novas frentes de atividades econômicas e de expansão da cidade (ALMEIDA, 2011, p. 6)³⁶. A drenagem e limpeza das áreas inundáveis e lamacentas eram vistas como medidas progressistas, não como ações voltadas à melhoria das condições de vida e moradia da população que vivia em situação de pobreza.³⁷

³⁶ Exemplos dessa concepção urbanística foram, a partir de 1960, a drenagem e canalização da Bacia da Tamandaré (baixos do antigo igarapé Piry) e do igarapé das Almas, onde hoje se localiza a Avenida Visconde de Souza Franco (Doca). Entre as décadas de 1960 e 1970, obras de saneamento também foram promovidas nas Bacias do Una, Val-de-Cans e Tucunduba (RIBEIRO; PROST, 2003, p. 181).

³⁷ Segundo Castro (2003, p. 129), o problema do esgoto de Belém é muito preocupante, pois uma grande quantidade de resíduos químicos poluentes é lançada diariamente nos cursos d’água, sem tratamento, por atividades urbanas diversas, inclusive localizadas nas orlas da cidade (industriais, residenciais, comerciais, agrícolas etc.), e ainda por barcos que trafegam pelos rios. As praias do Cruzeiro e do Amor que cercam o Distrito de Icoaraci e a ilha de Caratateua (Outeiro) são comumente interditadas pelo Poder Público por não apresentarem adequadas condições de balneabilidade, em consequência da poluição hídrica.

Entre as décadas de 1910 e 1920, com o declínio da exploração gomífera na Amazônia, a economia de Belém se voltou para outras atividades. Surgiram na orla do Distrito de Icoaraci diversas usinas de beneficiamento de produtos regionais, além de estaleiros de embarcações fluviais, curtumes e feiras (DIAS; SILVA, 2009, p. 5). A zona industrial do Distrito de Icoaraci³⁸ cresceu sobretudo na década de 1990, impulsionada por incentivos fiscais e pela localização das indústrias à beira do rio³⁹, o que se traduzia em muitos benefícios, como por exemplo a dimensão dos lotes, a disponibilidade de água, a facilidade de acesso a portos da cidade e de recebimento de matérias-primas pelo transporte fluvial etc. (TRINDADE JÚNIOR, 2016, p. 113).

A orla do Distrito de Mosqueiro recebeu a instalação de fábricas de borracha, desencadeando a urbanização insular no final do século XIX e início do século XX. A estruturação urbana teve início pela formação de um vilarejo, à sudoeste, onde foram construídos mercados, praças, igrejas, indústrias e inúmeras residências à beira das várias praias de rios (FURTADO; SILVA JUNIOR, 2009, p. 1).

Até a década de 1970, o deslocamento até a ilha de Mosqueiro era feito apenas pela via fluvial e a localidade era mais procurada para o repouso e divertimento da população que apresentava melhores condições econômicas, especialmente durante as épocas de veraneio (TRINDADE JÚNIOR, 2016, p. 113). Todavia, em 1975, após a construção de uma ponte que conectou a ilha ao continente, Mosqueiro passou a receber um grande fluxo de moradores e visitantes, o que provocou mudanças significativas na dinâmica socioeconômica e na paisagem urbana da ilha.⁴⁰

Por volta de 1940 começou a ser oficialmente ocupada no entorno da Primeira Légua Patrimonial, próximo às margens do Rio Guamá, uma área dedicada à construção de diversas instalações militares, instituições educacionais e científicas em terrenos que foram doados pela União e que ficaram conhecidas como “cinturão institucional”. Até a década de 1970, o cinturão institucional funcionou como um obstáculo à expansão horizontal da cidade (TRINDADE JÚNIOR, 2016, p. 99).

³⁸ A vila de Icoaraci se ligava a Belém pela “Estrada de Ferro de Bragança”, posteriormente pela Rodovia Arthur Bernardes (1940), aberta em paralelo à Baía do Guajará, e pela Rodovia Augusto Montenegro (1970), durante a expansão urbana ocorrida na segunda metade do século XX.

³⁹ As indústrias poderiam ter se estabelecido em outras áreas da ilha, pois as suas atividades não eram dependentes de proximidade ou contato direto com o rio, como é o caso dos portos e ancoradouros.

⁴⁰ A ilha de Cotijuba, terceira maior de Belém, também vem passando por significativas mudanças em termos populacionais, econômicos e socioterritoriais. Segundo Carvalho e Guerra (2003, p. 205), desde a década de 1990, Cotijuba tem evidenciado um crescimento de atividades comerciais que se somam às atividades de pesca e agro-extratativismo praticadas pelas comunidades tradicionais e ribeirinhas residentes na ilha.

5.1.1 Produção dos espaços de orla de Belém: 1970 a 1994

A partir da década de 1970, a malha urbana de Belém cresceu para além da barreira do cinturão institucional, adentrando na área correspondente à Segunda Légua Patrimonial⁴¹ e contribuindo para o processo de metropolização de Belém (TRINDADE JÚNIOR, 2016, p. 99).⁴²

Apesar de se ter evitado os terrenos alagadiços das margens dos rios durante toda a fase colonial, as baixadas próximas ao centro da cidade acabaram sendo espontaneamente ocupadas como estratégia de sobrevivência e moradia na área urbana (TRINDADE JÚNIOR, 2016, p. 105), a exemplo da orla do Portal da Amazônia, na Bacia da Estrada Nova.

Ao longo da história de Belém, muitos imóveis concedidos por aforamento foram objetos de pedido de resgate⁴³, tendo sido convertidos em bens privados pela transferência do domínio pleno, o que gerou profundos impactos na disponibilidade patrimonial do município⁴⁴. Segundo Trindade Júnior (2016, p. 104), os aforamentos de terras municipais deram origem “[...] a grandes latifúndios urbanos, que se tornaram nas décadas de 1960 e 1970, principalmente, alvo das principais ocupações de terra nas áreas de baixada”. Trindade Júnior explica que os terrenos baixos objetos de conflitos pelo acesso à moradia eram integrantes de grandes posses constituídas sob o amparo jurídico do regime enfiteutico (Idem).

A partir da segunda metade do século XX, com o aumento demográfico causado pelo êxodo rural, o adensamento construtivo nas áreas altas e de terra firme da Primeira Légua Patrimonial e o empobrecimento da população urbana de Belém, as áreas de várzea (terras baixas) passaram a ser espontaneamente ocupadas por pessoas que não tinham acesso à habitação, por isso tais espaços acabaram se

⁴¹ Porção de terras doadas pelo Estado do Pará ao município de Belém, no final do século XIX.

⁴² A Região Metropolitana de Belém foi institucionalizada pela Lei Complementar federal n. 14/1973, atualizada pelas Leis Complementares estaduais n. 27/1995 e n. 76/2011.

⁴³ O pedido de resgate é um instituto jurídico que leva à extinção do aforamento e à transferência ao foreiro da propriedade plena do imóvel, o qual se destaca do patrimônio público e passa a compor o patrimônio privado.

⁴⁴ Os terrenos em comento aforados pelo regime de enfiteuse, que transferia ao particular somente o domínio útil do bem público, faziam parte da Primeira Légua Patrimonial de Belém. Ao longo do tempo, muitos terrenos concedidos nesses moldes foram objetos de pedido de resgate pelo foreiro ou por seus descendentes, tendo sido convertidos em bens imóveis privados pela transferência do domínio pleno.

tornando palcos de conflitos de interesses entre proprietários fundiários, ocupantes e movimentos populares urbanos de defesa do direito à moradia (Idem)⁴⁵.

Trindade Júnior (2016, p. 96) aduz que entre as décadas de 1960 e 1990 a cidade foi marcada por forte êxodo rural; polarização terciária na Primeira Léngua Patrimonial; ocorrência de problemas relacionados à deficiência de habitação, infraestrutura e serviços urbanos; realização de obras de drenagem, saneamento básico e urbanização nas baixadas próximas ao centro da cidade, acompanhadas de ações públicas de remanejamento da população residente naquela área.

A partir de meados da década de 1990, o adensamento da ocupação foi acompanhado por um acelerado processo de verticalização, que inicialmente se concentrou nos terrenos de terra firme dos bairros de Nazaré, Umarizal, Batista Campos e Reduto e, posteriormente, deslocou-se para as orlas e imediações dos dois principais rios que cercam Belém (Rio Guamá e Baía do Guajará), provocando uma dispersão da população residente nas áreas de várzeas para assentamentos residenciais populares construídos em bairros mais distantes do núcleo urbanizado (TRINDADE JÚNIOR, 2016, p. 110-117).

Ximenes (2011, p. 94-95) narra que, no final do século XX, as formas de uso e apropriação das águas pela população de Belém sofreram profundas alterações, pois o que antes fora um elemento natural diferencial do território, facilitador do transporte de pessoas e da circulação de mercadorias, tornou-se um elemento técnico para receber o escoamento de matéria, das águas pluviais e dos resíduos.

A Fotografia 1 demonstra, a seguir, um adensamento construtivo na direção oeste da cidade, nas adjacências da Baía do Guajará, onde se constata um processo de verticalização nos bairros de Nazaré, Batista Campos, Umarizal e Reduto (áreas altas e de terra firme), que receberam os maiores investimentos em infraestrutura, dotação de equipamentos urbanos e serviços.

A Fotografia 2 evidencia que no sul da cidade, onde se localizam bairros periféricos próximos ao Rio Guamá (Terra Firme, Condor, Guamá e Universitário), em áreas sujeitas a alagamentos e dotadas de pouca infraestrutura urbana, a paisagem também é marcada por adensamento construtivo, entretanto há baixa verticalização.

⁴⁵ O início dos movimentos populares pelo direito à moradia nessas áreas de várzea de Belém ocorreu no mesmo contexto histórico e científico em que se começou a debater o direito à cidade (final da década de 1960), impulsionado pelos estudos de Lefebvre (1969), e o desenvolvimento sustentável em áreas urbanas, especialmente após a Conferência de Estocolmo (1972) e a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), em 1976.

A Fotografia 3 demonstra o perfil diversificado das ocupações das margens continentais de Belém situadas em Zonas do Ambiente Urbano (ZAUs), enquanto a Fotografia 4 apresenta a tipologia mais comum das ocupações feitas por comunidades tradicionais e ribeirinhas que vivem nas Zonas do Ambiente Natural (ZANs) das ilhas localizadas em frente à cidade.

As Fotografias 1 e 2 apresentam evidências de segregação socioespacial e insustentabilidade dentro da Primeira Léngua Patrimonial de Belém, na medida em que o processo de verticalização representa atualmente uma das principais formas de produção do espaço e apropriação privada do solo urbano, inclusive nas orlas. Os diferentes tipos de ocupações observáveis nas Fotografias 3 e 4, margens direita e esquerda da Baía do Guajará, demonstram como a dinâmica de agentes econômicos, especialmente imobiliários, tem impactado na produção da porção continental e urbana de Belém, em contraste com a situação de apropriação na porção insular.

Fotografia 1 - Oeste de Belém, próximo à Baía do Guajará



Fonte: Elaboração própria, 2016.

Fotografia 2 - Sul de Belém, próximo ao Rio Guamá



Fonte: Elaboração própria, 2016.

Fotografia 3 - Perfil das ocupações na margem continental de Belém



Fonte: Cedida por Elielson Silva, 2016.

Foto 4 - Perfil das ocupações ribeirinhas na margem insular de Belém



Fonte: Cedida por Luiz Renato Melo, 2015.

O padrão de tratamento da rede hídrica mudou sobremaneira a partir de 1970, devido às ações urbanísticas engendradas pelo Plano Nacional de Saneamento que acentuaram o processo de racionalização técnica do ambiente urbano e das formas de ocupação do solo para fins de moradia (XIMENES, 2011, p. 96). Desde então, a população residente sobre palafitas construídas informalmente nas orlas de bairros periféricos vem sendo alvo de ações de remanejamento involuntário. O quadro é indicativo de exclusão social e insustentabilidade urbana, uma vez que a população removida dos espaços objetos das intervenções públicas não usufrui de uma justa repartição dos benefícios da urbanização, mas apenas suporta os seus ônus.

O processo de transformação urbana apoiado por atores estatais é o que Harvey (2012, p. 84) denomina de “desapropriação do direito à cidade”. Além disso, a situação atenta contra as concepções teórica e legal de cidade justa, democrática e sustentável, porquanto grupos sociais recebem tratamento desigual por parte do Estado em relação ao direito à moradia, sendo obrigados a tolerar de forma desproporcional e excludente os impactos negativos de projetos públicos realizados em nome do bem-estar coletivo.

A partir da segunda metade da década de 1990, iniciou-se um movimento de intervenção territorial urbana ativado por discursos de “revalorização” paisagística das orlas e de suposto “resgate” das origens ribeirinhas da cidade. O movimento espelha as estratégias de atores governamentais que vem sendo implementadas sob diferentes lógicas de desenvolvimento e ordenamento do espaço urbano, formando “novas relações entre Belém e suas águas” (XIMENES, 2011, p. 99).

As divergências entre os planos e as ações urbanísticas engendradas pelo estado do Pará e pelo município de Belém decorrem, basicamente, de três diferentes concepções teóricas e políticas de planejamento e gestão urbanas que restaram marcadas na paisagem da cidade: a) tecnocrática, da época do regime militar, assinalada por burocracia e centralização das decisões políticas na figura do Estado (antidemocrática); b) estratégica, também caracterizada por centralização das decisões estatais e que se fundamenta na modernização dos espaços urbanos para torná-los competitivos e funcionais à lógica do mercado; e c) democrática, que se baseia na gestão participativa da cidade, para realização de cidadania, justiça social e sustentabilidade urbana.

Ribeiro e Prost (2003, p. 181-183) criticam que, quando há interesse do Poder Público na valorização de determinadas áreas, intervenções urbanas são realizadas

em espaços que apresentam precariedade de serviços, infraestrutura e saneamento, localizados nas proximidades do centro da cidade. A lógica consiste em produzir novos espaços para que, depois de concluídas as obras públicas, agentes imobiliários sejam privilegiados, assim como aconteceu com as ações urbanísticas nas bacias da Tamandaré e do Reduto e como vem ocorrendo com as bacias do Una, da Estrada Nova e do Tucunduba⁴⁶.

Uma vez que os espaços são valorizados pela urbanização, a população residente é impelida a migrar para outras áreas periféricas da cidade, onde o custo de habitação é menor, sobretudo localizadas nas margens de rios e igarapés da Segunda Léguas Patrimonial, mediante ocupação forçada ou espontânea, o que acaba pressionando o território e provocando o surgimento de um novo vetor de ocupação desordenada e de uma nova forma de segregação socioespacial urbana (Idem).

Outros *modus operandi* para valorização de áreas que favorecem o mercado imobiliário e de capitais têm sido promovidas por atores estatais em espaços centrais e costeiros da cidade, onde se pode observar um “movimento” de “virada de frente” das novas edificações em direção aos rios e às suas amenidades naturais, diferentemente da arquitetura das antigas edificações, cujas fachadas estão, na maioria dos casos, “de costas” para as águas.

Segundo Trindade Júnior (2005, p. 2), os principais agentes contemporâneos de produção dos espaços de orla de Belém são os estatais, que atuam de forma direta – por meio uso da orla por instituições governamentais e através das intervenções urbanísticas que promovem aberturas de “janelas para o rio” – e de forma indireta, mediante a concessão de benefícios e incentivos, para favorecer a instalação de empresas em determinados locais, e por meio da edição de leis urbanísticas voltadas ao regramento das formas de uso e ocupação do solo.

Os demais agentes de produção das orlas de Belém apontados por Trindade Júnior (Idem) são: detentores dos meios de produção e comercialização de bens e serviços; grupos sociais excluídos (sem acesso à moradia) no processo de ocupação da cidade; proprietários de terras, que as utilizam apenas para especulação imobiliária; “agentes do circuito inferior da economia urbana”, que desenvolvem atividades econômicas informais ou com baixo investimento; “proprietários rentistas”,

⁴⁶ As ações de revitalização das orlas de Mosqueiro (década de 1980) e Icoaraci (década de 1990) engendradas pela Prefeitura de Belém também provocaram valorização imobiliária dos imóveis localizados à beira-rio e nas suas imediações.

detentores de posses de imóveis que são alugados para a geração de renda; e proprietários de imóveis que os utilizam para moradia.

Acrescenta-se ao rol de agentes do espaço o movimento social denominado “Movimento Orla Livre” (MOL), que reúne entidades sem fins lucrativos e pessoas físicas engajadas em reivindicações populares pela desobstrução das orlas do Rio Guamá e da Baía do Guajará, para usufruto dos bens comuns por toda a coletividade, mediante gestão integrada e participativa de múltiplos atores sociais, com respeito ao direito à moradia nas Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS).

O MOL começou a ser espontaneamente organizado em 2004 para, sob a concepção de gestão democrática da cidade, contestar a lógica de apropriação privada das orlas de Belém e demandar o uso social e ambientalmente justo do espaço urbano, em busca da apropriação coletiva do bem comum e do desenvolvimento sustentável.

De acordo com Trindade Júnior, todos os agentes mencionados assumem um papel importante no que diz respeito à produção dos espaços de orla da cidade (usos e formas de apropriação), “[...] cujo sentido tem estreita relação com a importância do rio e da baía, seja do ponto de vista mais funcional, seja do ponto de vista mais simbólico” (Idem). Assim, tendo em vista a compreensão do processo de produção das orlas de Belém ocorrido entre os anos de 1970 e 1994, veja-se a seguir como tem sido a lógica de produção de tais espaços a partir de 1995.

5.1.2 Produção dos espaços de orla de Belém: 1995 a 2016

Desde a década de 1990, a paisagem dos rios vem sendo utilizada por agentes imobiliários e pelo Poder Público como um atrativo diferencial de imóveis privados e de espaços públicos dedicados ao lazer e ao turismo, que passaram a incorporar as águas como sofisticado elemento de contemplação e ornamentação.

Andrade e Braga (2007, p. 308) explicam que essa lógica constitui um “simulacro de paisagem naturalista”, pois seu objetivo é, na verdade, “[...] a produção de ilusão ótica materializada num ambiente sintonizado às aspirações de uma sociedade que almeja viver dentro de padrão de qualidade de vida próxima à natureza [...]”. Partindo da lógica conceitual criticada por Andrade e Braga, entre os anos de 1995 e 2006, o projeto “Novo Pará” impulsionou um processo de renovação dos espaços de orla, sob gestão estadual, localizados entre os bairros da Cidade Velha e

do Reduto, utilizando a natureza como estratégia de *marketing* para favorecer o mercado imobiliário. A concepção de desenvolvimento econômico assumida pelo projeto era alicerçada em três eixos: turismo, agroindústria e mineração. A capital passou então a receber vultosos investimentos públicos para a realização de obras de melhoria urbana que a tornassem um competitivo e atrativo polo de turismo⁴⁷.

Sob o argumento da necessidade de modernização da cidade e abertura de “janelas para o rio”⁴⁸ foram revitalizados espaços como o Complexo Turístico Estação das Docas (2000) – centro de turismo, lazer e cultura construído com base no modelo arquitetônico norte-americano *waterfront* (TRINDADE JÚNIOR; AMARAL; SANTOS, 2006, p. 72), mediante revitalização de antigos armazéns de ferro que eram utilizados pela Companhia Docas do Pará para abrigar cargas do porto – e o Núcleo Histórico Feliz Lusitânia (2002) – lugar por onde teve início a colonização portuguesa no século XVII – ambos na orla da Baía do Guajará.

O Governo do Estado também criou o Parque Naturalístico Mangal das Garças (2006), na orla do Rio Guamá (ROCHA; TAVARES, 2007, p. 13), cujo projeto paisagístico enfatiza aspectos da fauna, da flora e do ecossistema Amazônico (XIMENES, 2011, p. 105). O Parque construído em terreno de várzea com vegetação de aningas foi o último da série de projetos de requalificação urbana promovidos pelo Estado, entre meados da década de 1990 e dos anos 2000 (KLIASS, 2007, p. 320).

As mudanças promovidas pelo estado do Pará exemplificam o que Harvey (2012, p. 81-82) denomina de “destruição criativa”, pois os espaços de orla revitalizados não favorecem a formação de identidade urbana, cidadania e pertencimento, na medida em que são fragmentos fechados e vigiados, voltados essencialmente à prática do turismo. Os modelos construtivos aplicados no Complexo Estação das Docas, no Núcleo Histórico Feliz Lusitânia e no Parque Naturalístico Mangal das Garças restringem o acesso livre e o usufruto do bem comum por toda a coletividade. Amaral (2005, p. 19) aponta que o Complexo Estação das Docas e o

⁴⁷ O modelo de gestão dos espaços de orla adotado pelo Governo do Estado era fundado nas premissas do planejamento e da gestão estratégicos. O projeto “Novo Pará” estava mais focado na “turistificação” dos espaços reestruturados do que na democratização dos acessos a eles pela população. A lógica de desenvolvimento que emergia do projeto era tornar a cidade atrativa a investimentos por meio de atributos locais competitivos.

⁴⁸ A concepção de abertura de “janela para o rio” começou a ser difundida no final da década de 1980 e início da década de 1990, quando o Brasil experimentou transição do regime ditatorial para o democrático. A expressão foi utilizada no artigo 144, III, do Plano Diretor de 1993 que previa o resgate de áreas da orla de Belém para uso coletivo, mediante criação de “janelas” para o Rio Guamá e a Baía do Guajará. As ocupações informais nas orlas passaram a ser vistas como causadoras de degradação ambiental e de óbices ao livre acesso da população, sujeitas por isso a intervenções territoriais urbanas.

Núcleo Histórico Feliz Lusitânia espelham uma clara intenção de promover a cidade pelo *marketing* urbano (SANTOS, 2009, p. 107), utilizando para isso a ferramenta do “urbanismo espetáculo”.

No mesmo contexto de intervenções urbanas engendradas pelo estado (final da década de 1990), o Poder Público municipal também começou a empreender esforços para revitalização de fragmentos de orla da cidade. Das duas ações de intervenção urbana realizadas, uma se concentrou no bairro do Umarizal e a outra na confluência dos bairros da Cidade Velha e Jurunas⁴⁹.

O Complexo Ver-o-Rio (2000), criado na orla da Baía do Guajará, visava promover um resgate simbólico das origens ribeirinhas da cidade. As obras faziam parte do Plano de Reestruturação Urbana da Orla de Belém (PRO-BELÉM), que tinha entre os seus objetivos redemocratizar os espaços de orla da cidade, proporcionar inclusão social, estimular atividades de educação ambiental, recreação e turismo, revitalizar a paisagem urbana e recuperar a qualidade do meio ambiente, proporcionando qualidade de vida à população (COSTA, 2013, p. 15).

Em 2005, a renovação urbana engendrada pela Prefeitura teve continuidade com uma intervenção na orla da Bacia da Estrada Nova, margens do Rio Guamá. A ação urbanística integra o grande projeto urbano denominado “Portal da Amazônia”⁵⁰. Para Ximenes (2011, p. 105), “[...] o Portal da Amazônia representa o avanço do ideário do *waterfront* rumo à periferia próxima e também a aplicação, no setor de saneamento local, de tecnologias compreensivas da chamada engenharia ambiental [...]”. Parte da obra (1.500 metros) foi inaugurada em junho de 2012, mas, atualmente, o projeto encontra-se paralisado por falta de recursos, como será discutido no quinto capítulo.

⁴⁹ As reestruturações urbanísticas realizadas pela prefeitura de Belém foram pontuais. Não há um projeto oficial para desobstrução progressiva e integração das orlas continentais da cidade. Em outros espaços marginais aos rios que necessitam de melhoramentos urbanos, como é o caso do trecho do Ver-o-Rio até o bairro do Tapanã, a intervenção urbana conduzida pelo Governo do Estado se limitou a iniciar a macrodrenagem da Bacia do Una, para solucionar problemas de alagamento e esgotamento sanitário. Não há atualmente nenhum projeto formal para revitalização das orlas urbanas e periurbanas das ilhas de Mosqueiro, Cotijuba e Caratateua (Outeiro). No que diz respeito ao Distrito Administrativo de Icoaraci, existe uma proposta não oficial de intervenção urbana apresentada em 2012 ao Governo do Estado pelo Presidente da Câmara Municipal de Belém e por uma Agente Distrital. A proposta denominada “Portal Marajoara” consiste em transformar a orla de Icoaraci em um complexo turístico para receber cruzeiros internacionais que chegam à cidade. Essa seria a primeira etapa do projeto. As demais etapas teriam por objetivo criar na orla um espaço para inclusão social e turismo de negócios, que seria incrementado por um centro de comércio e serviços voltados ao turismo local (PARÁ, 2012).

⁵⁰ O grande projeto urbano Portal da Amazônia é formado pelos projetos viário (orla), comportas, urbanização, saneamento e macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova.

A diferença entre as obras de reforma do Complexo Estação das Docas e do Complexo Ver-o-Rio é que esse último contou com a participação população em todas as fases de intervenção urbana, da elaboração do projeto à sua execução, valendo-se do Orçamento Participativo como instrumento de gestão democrática, compartilhada e descentralizada – à semelhança da proposta alternativa de gestão coletiva apresentada por Ostrom (2011), ao contrário do primeiro, que se baseou nas premissas do planejamento estratégico para subordinar a cidade à lógica competitiva do *marketing* urbano voltado ao turismo, sem preocupação com realização de democracia e justiça socioambiental nas áreas urbanas – no mesmo sentido da concepção de gestão centralizada defendida por Hardin (1968).

Considerando as concepções político-ideológicas dos dois complexos, Ponte (2004, p. 26) sustenta que há uma intenção comum de destinar as orlas da cidade para a criação de “áreas lazer, amenidades e consumo”, por meio de um “aproveitamento urbanístico, arquitetural e paisagístico” dos espaços urbanos que, entretanto, são voltados a públicos diferentes.

No projeto do Complexo Ver-o-Rio, a orla é concebida como bem comum, suscetível de apropriação e gestão coletivas. No projeto do Complexo Estação das Docas, a orla é concebida como um espaço público fechado e sob vigilância, atraente a investimentos e ao turismo, em que o acesso e uso são restritos a quem pode pagar por lazer privado. A gestão, nesse caso, ocorre de forma centralizada pelo Estado e focada em resultados político-econômicos, denotando uma estreita relação entre as estratégias econômicas do mercado e a intervenção territorial urbana.

Em 2016, ano que Belém celebra o seu 400º aniversário de fundação, uma nova fase de intervenção urbana começou a ser articulada pelo estado do Pará em parceria com o Governo Federal, sob a retórica de modernização e revitalização da região portuária de Belém, visando transformar a orla em polo de desenvolvimento mediante recuperação da infraestrutura urbana, atração de investimentos e oferta de serviços. Trata-se do projeto “Belém Porto Futuro”, que no momento encontra-se em análise sobre a vocação socioeconômica e ambiental da área (SECRETARIA DE PORTOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2016). Somente depois da etapa preliminar de discussão do projeto entre agentes governamentais serão realizadas consultas públicas, após o que será realizada licitação para contratação de agentes econômicos (Idem).

Ao que parece, o novo projeto “Belém Porto Futuro” está sendo concebido sob as bases do planejamento e da gestão estratégicos, apresentando um claro objetivo de turistificação da orla da Baía do Guajará, à semelhança do que ocorreu no Complexo Estação das Docas, que cercou o espaço urbano e o mercantilizou em busca da acumulação de riqueza, privilégios e consumismo para sustentar o sistema que vive do excedente de produção. O modelo *waterfront*, focado na criação de “orla-espetáculo” avança sobre novas áreas de Belém, materializando mudanças de uso do solo urbano e fragmentando a cidade por intervenções pontuais que concebem os bens comuns sob uma perspectiva de privatização. O discurso de melhoria da qualidade de vida, geração de emprego e renda é usado para justificar as intervenções urbanas que transformam o bem comum em “vitrines” fechadas.

Como se pode perceber nos fatos históricos trazidos à lume, as margens dos rios que cercam Belém constituíram importantes espaços de reprodução econômica e social durante todo o processo de formação da cidade. Por quatro séculos, as orlas continentais e insulares de Belém foram palcos do protagonismo das águas no desenvolvimento da cidade e, ao mesmo tempo, testemunhas das mudanças ocorridas no interior do território e na organização social.

Os fatos revisados apresentam pontos de contato com o elemento hídrico, comprovando as estreitas relações socioeconômicas e simbólicas estabelecidas pela população com os corpos d’água. A ocupação das orlas foi marcada tanto pelo padrão “rio-várzea-floresta”, nos primeiros séculos de colonização, quanto pelo modelo “rodovia-subsolo-terra firme” (COSTA et al., 2012, p. 61), a partir do século XIX, fatos que ainda estão estampados na paisagem urbana da cidade. Belém tornou-se um território margeado por prédios públicos e privados que bloquearam não só a visão das águas, mas quase todos os seus acessos por terra (ALMEIDA, 2008, p. 89).

O Mapa 4 demonstra adiante os usos predominantes das orlas continentais de Belém verificados no ano de 2015. A espacialização elaborada a partir de um mosaico de imagens de satélite⁵¹ que utiliza múltiplas fontes, evidencia que poucas áreas urbanas estão atualmente com livre acesso e destinadas a usos coletivos, tais como praças, áreas verdes e parques lineares (bens comuns). Também pode-se perceber

⁵¹ Devido às limitações da presente pesquisa não foi possível realizar coleta de dados constantes em cadastros de órgãos públicos e cartórios locais, nem levantamento de campo de todas as ocupações existentes nas orlas da cidade. Para estudos futuros, sugere-se que os dados apontados pelos os Mapas 4 e 5, construídos a partir de imagens de satélite, sejam comparados com dados de pesquisa de campo, do cadastro multifinalitário urbano e dos cartórios imobiliários de Belém.

que os maiores usuários das orlas continentais de Belém (incluindo o Distrito de Icoaraci) são agentes público-estatais (edificações civis e militares, portos e órgãos públicos) e agentes particulares diversos (indústrias, portos, comércios, residências etc.). Com base nos dados cartográficos gerados pelo Mapa 4, o Mapa 5 demonstra a situação de apropriação das orlas continentais de Belém, revelando um dado que desperta atenção e que confirma a trajetória de produção da cidade: a maior parte das margens dos rios está atualmente sob uso de agentes privados. Em extensão, 53,8% (27,84 Km) das orlas continentais de Belém são usados de forma particular, ou seja, com restrição à coletividade. Do total, 19,8% (10,27 Km) correspondem a usos públicos especiais (áreas destinadas aos serviços da Administração Pública) e apenas 26,4% (13,69 Km) dos espaços de orla apresentam livre acesso para uso coletivo.

Ao serem cruzadas as evidências proporcionadas pelos Mapas 4 e 5 com os dados obtidos pelo levantamento histórico-geográfico sobre o processo de formação da cidade, que levaram à subtração de espaços comuns, emerge a constatação de que existe uma tendência à diminuição da quantidade de espaços públicos de uso coletivo e, simultaneamente, ao aumento da apropriação privada das orlas urbanas de Belém, possivelmente fomentadas pelas premissas da gestão estratégica e da gestão de bens comuns na perspectiva liberal de Hardin (1968), que excluem a coletividade dos processos de tomada de decisão atinentes ao futuro da cidade.

A realidade projetada nos mapas expressa o processo de produção da cidade por seus múltiplos agentes, sobretudo estatais e econômicos, refletindo as diversas formas de uso e apropriação dos espaços urbanos. Ademais, os dados empíricos sinalizam que os espaços fechados e particulares estão tendo preferência sobre os espaços abertos e públicos de uso comum. Esse quadro é um forte indicativo da existência de prejuízo ao direito à cidade justa, democrática e sustentável. As consequências da lógica de apropriação privada podem ser vistas na reprodução dos espaços urbanos, onde cada vez mais estão surgindo “fragmentos fortificados, comunidades fechadas e espaços públicos privatizados mantidos sob constante vigilância” (HARVEY, 2012, p. 81-82), que concebem a cidade e a qualidade de vida como mercadorias acessíveis a poucos.

Estudo realizado por Castro (2003, p. 134) adiciona a esse cenário outra tendência que vem se manifestando em Belém nas últimas décadas: o direcionamento de novos contingentes populacionais para as orlas das ilhas, em busca de moradia e turismo como consequência da redução das dificuldades de acesso a essa porção do

território. As orlas das ilhas mais vulneráveis à especulação imobiliária são atualmente Cotijuba e Combú. Dois questionamentos vêm à mente a partir dos Mapas 4 e 5: Que fatores estão contribuindo para a redução dos espaços urbanos livres e acessíveis ao uso coletivo? Em que medida a legislação, o planejamento e a gestão urbanos estão concorrendo para acentuar o processo de apropriação privada das orlas de Belém?

Várias são as causas atuais e históricas que somadas podem estar afetando a disponibilidade de áreas públicas abertas ao uso comum. A questão relacionada ao papel do Estado e das normas jurídicas na produção dos espaços foi enfrentada na subseção 4.2, onde se concluiu que já existe uma boa estrutura institucional e legal criada pelos entes federativos para proteger as margens de cursos d'água naturais, embora alguns aperfeiçoamentos ainda sejam necessários. O problema é que dispositivos importantes do Plano Diretor de Belém ainda não foram regulamentados e outros foram criados para flexibilizar óbices legais aos interesses do mercado, sobretudo imobiliário, tornando a cidade funcional para o capital. Isso se reflete na gestão das orlas, na medida em que, sob o manto da legalidade, garante-se a espoliação do bem comum e a negação da cidadania com aquiescência do município.

A ocupação progressiva dos espaços de orla da cidade foi abordada ao longo desta subseção, onde restou demonstrado que o padrão de uso e organização do território foi se alterando ao longo de quatro séculos, conforme a ação de diferentes atores públicos e privados. Verificou-se que parte dos problemas urbano-ambientais e fundiários atualmente verificados em Belém têm correlação com o processo histórico de formação da cidade e de produção das suas orlas. Constatou-se, enfim, que alguns espaços de orla que passaram por intervenção urbana a partir de meados da década de 1990 favoreceram a contemplação do rio e a criação de novas áreas de lazer e circulação, mas não o pleno direito à cidade justa, democrática e sustentável.

Os indicadores de aumento do apossamento dos espaços de orla revelam usos individuais excessivos, ineficiência das normas criadas sobre agentes privados e baixo poder de controle das atividades econômicas por parte do Estado, que ora autoriza a obstrução das orlas ora determina intervenção pública para desobstruí-las. O que se pode abstrair dessa constatação é que a tomada de decisão política sobre acesso e uso de bens comuns urbanos vem sendo realizada de forma discricionária, centralizada, impositiva e conveniente aos interesses imediatistas de alguns atores estatais e econômicos, os quais são assegurados por fortes relações de poder que se opõem à democratização da gestão para o desenvolvimento sustentável do território.

Mapa 4 - Usos predominantes das orlas continentais de Belém em 2015



Fonte: Elaboração própria, 2016.

Mapa 5 - Situação de apropriação das orlas continentais de Belém

APROPRIAÇÃO DA ORLA CONTINENTAL DO MUNICÍPIO DE BELÉM (PA)



Fonte: Elaboração própria, 2016.

Os fatores examinados nas subseções 4.2 e 5.1 não explicam por si só a redução dos espaços urbanos livres e acessíveis ao uso coletivo (Mapas 4 e 5) em Belém, mas expõem que a outra face do problema pode estar relacionada aos modelos de planejamento e gestão que vem sendo aplicados na cidade, os quais não promovem distribuição do poder político.

O modelo de matriz liberal, como a gestão estratégica, torna a cidade funcional para o capital, utilizando discursos supostamente pautados no desenvolvimento sustentável, mecanismos competitivos de *marketing* urbano e despolitização dos cidadãos, que criam uma pseudo ideia de participação para alcançar seus objetivos em nome do "interesse de todos". A rigor, não favorecem o exercício ativo da cidadania nos processos de planejamento e tomada de decisão sobre assuntos de interesse comum, porque isso não é interessante às lógicas da centralização do poder no Estado e no mercado, defendidas por Hardin (1968). A denegação da prática cidadã por tais modelos de gestão produz segregação socioespacial e viola os postulados democráticos da Constituição da República de 1988, bem como as diretrizes sociais presentes no artigo 2º do Estatuto da Cidade.

Como discutido alhures, participação e cooperação são elementos essenciais ao projeto político da cidade justa, democrática e sustentável, logo a gestão de bens comuns urbanos não pode preterir o direito à cidade, isto é, o direito dos habitantes à coprodução e cogestão da cidade. Na Gestão de Bens Comuns segundo a perspectiva de Ostrom (2001) e na Gestão Social, os processos de planejamento e tomada de decisão sobre o papel dos bens comuns na formação das cidades e na política urbana são realizados por ações coletivas que favorecem o exercício democrático e a concretização do ideal de cidade adotado pelo Brasil.

Devido às limitações temporais e orçamentárias da presente pesquisa, não foi possível fazer um estudo amplo da situação de apropriação e da gestão de todas as orlas urbanas da cidade, por isso um recorte espacial mostrou-se metodologicamente necessário. Apresenta-se, a seguir, os resultados do estudo de caso sobre a gestão da orla do Portal da Amazônia, que se considera um espaço de uso coletivo representativo da realidade contemporânea, portanto adequado para demonstrar por meio das três etapas básicas de sua intervenção urbanística (planejamento, implantação e monitoramento) como ocorre a gestão das orlas de Belém, que são tipos de bens comuns urbanos.

5.2 ORLA DO PORTAL DA AMAZÔNIA: A MARGEM DO RIO À MARGEM DO DIREITO À CIDADE

A cidade de Belém é entrecortada por diversos rios e igarapés, sendo cercada pela Baía do Guajará a oeste; pelo Rio Guamá, ao sul; pelo Furo do Rio Maguari, ao norte, e à leste faz divisa com o município de Ananindeua. O território possui uma área total de 1.059,458 km², da qual a maior parte é insular (cerca de 42 ilhas) e a menor porção é continental (BELÉM, 2012a, p. 6). Desde 1973, Belém integra região metropolitana, malha urbana que abrange os municípios de Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara Santa Isabel e Castanhal.

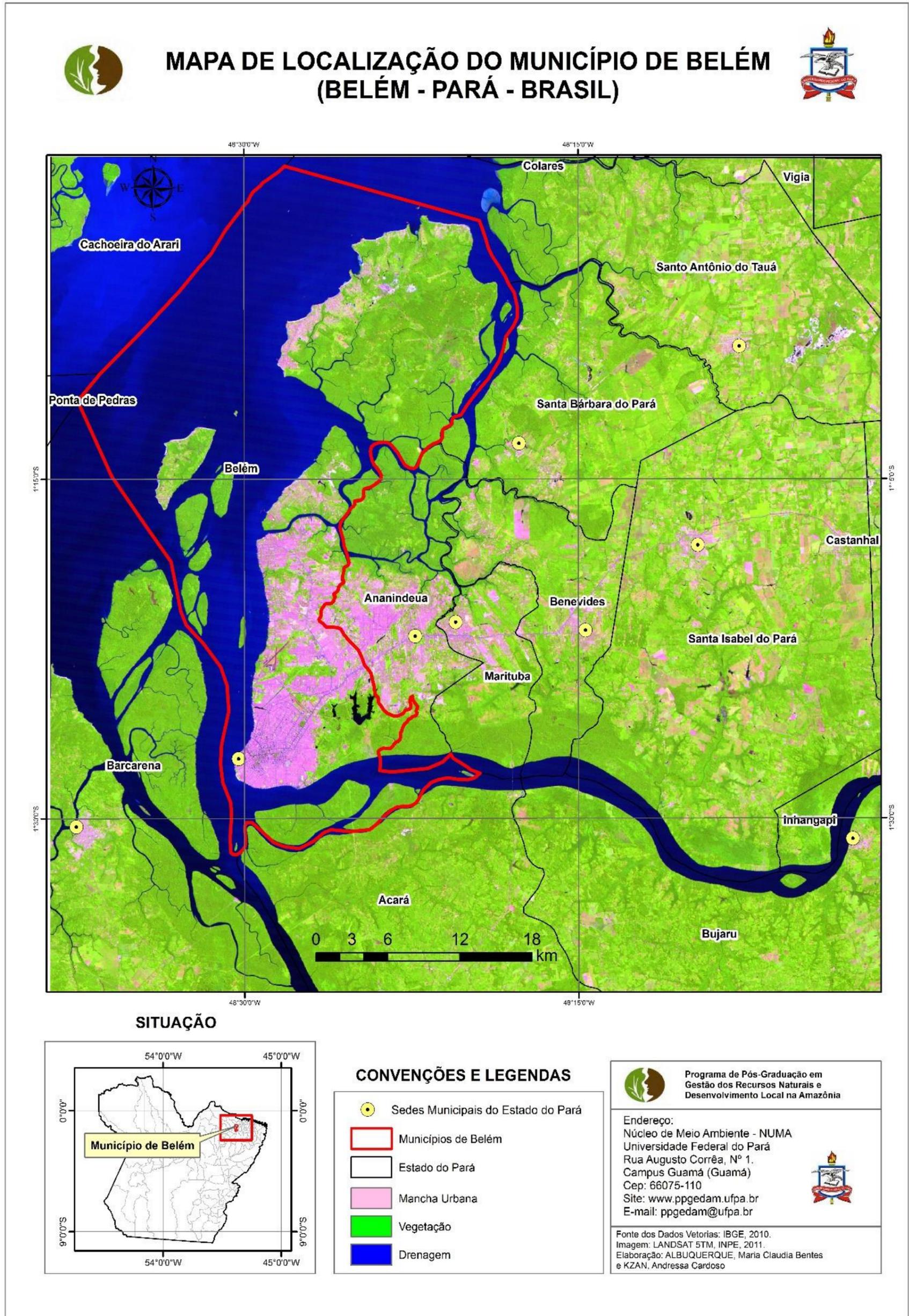
Em 1991, a taxa de urbanização da cidade foi de 68,22%, ao passo que, em 2008, ela saltou para 97,70% (BELÉM, 2012b, p. 23). Em 2010, Belém apresentava cerca de 1.432.844 habitantes, dos quais 85% eram considerados população urbana e 15% rural (IBGE, 2010), no entanto menos de 10% da população de Belém mora nas zonas rurais das ilhas (CARVALHO; GUERRA, 2003, p. 199). Os Mapas 6 e 7, a seguir, demonstram a localização da cidade e suas respectivas porções territoriais.

A orla do Portal da Amazônia está localizada no sul da porção continental da cidade, ZAU 5 da MZAU. O Plano Diretor de 2008 classifica o espaço como “orla Setor A”, área de interesse para fins de recuperação urbanística e paisagística, após a qual, para dentro do continente e em paralelo ao Rio Guamá, tem início uma ZEIS, que se estende do bairro do Jurunas até a Terra Firme. O espaço urbanizado, inaugurado em 30 de junho de 2012⁵², é resultado do Projeto Orla da Bacia da Estrada Nova, promovido pelo Poder Público municipal, e integra o grande projeto “Portal da Amazônia” (PARÁ, 2006a). Consiste na implantação de uma via de circulação com quatro pistas (70 m de largura), área de circulação e lazer composta por passeio público, ciclovias, estacionamentos, quadras poliesportivas e parques infantis (Idem).

O trecho implantado apresenta 1.500 metros no formato de uma alça viária que se projeta para fora do continente, executado mediante aterramento hidráulico da margem direita do Rio Guamá. Tem início ao lado do Parque Mangal das Garças, na Rua Veiga Cabral, e, atualmente, finda na Rua dos Mundurucus.

⁵² A notícia da inauguração da orla está disponível em: <<http://g1.globo.com/pa/para/noticia/2012/06/pr-efeitura-inaugura-nova-orla-de-belem-com-espacos-de-lazer.html>>. Vale lembrar que 2012 foi um ano eleitoral (pleitos municipais), assim o dia 30 de junho de 2012 era a data limite para a inauguração da obra pública. Alguns ajustes ainda foram realizados até dezembro de 2012, quando o empreendedor obteve Licença de Operação.

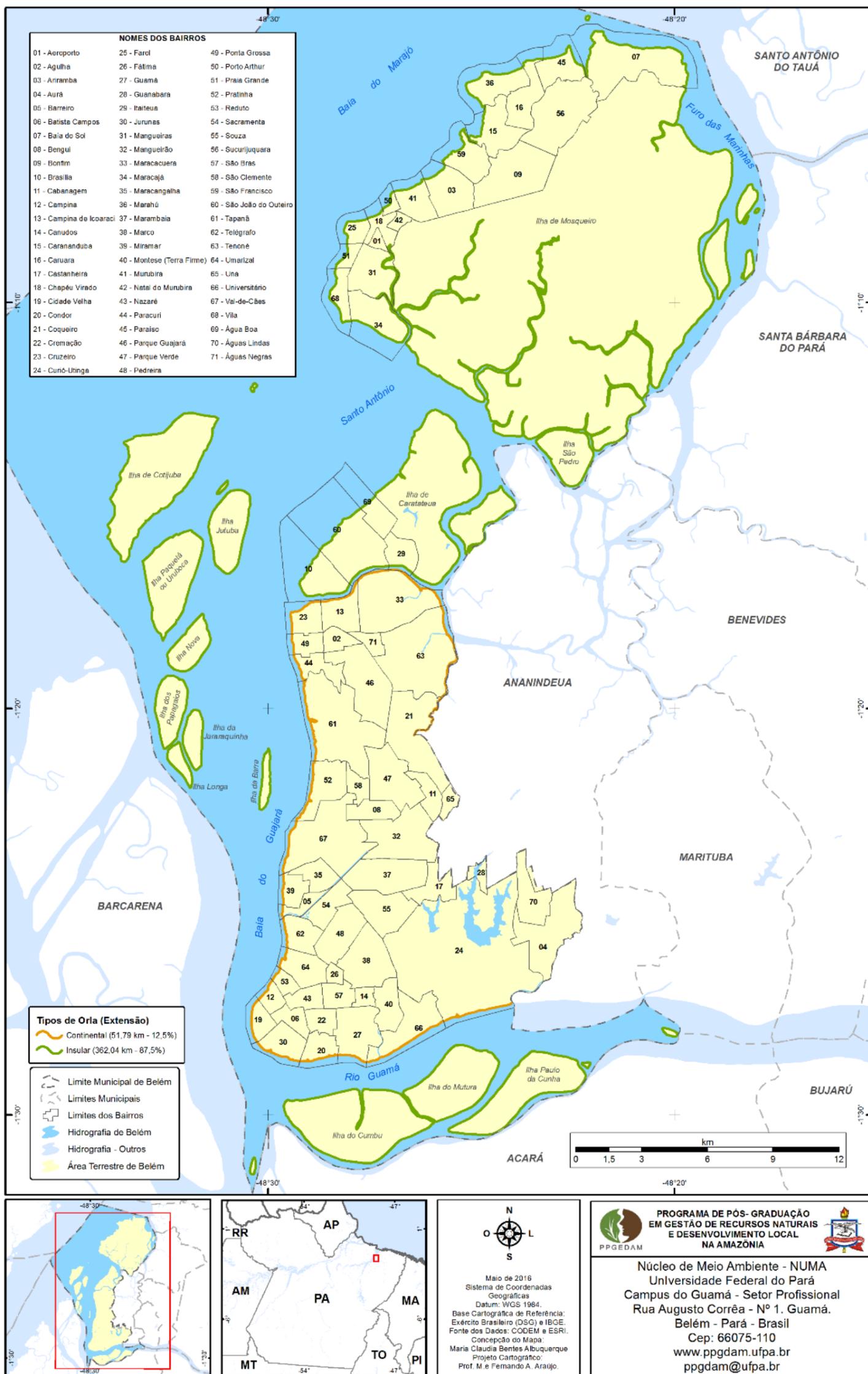
Mapa 6 - Localização de Belém-PA



Fonte: Elaboração própria, 2016.

Mapa 7 - Tipos de orlas do território de Belém-PA

TIPO DE ORLAS DO MUNICÍPIO DE BELÉM (PA)



Fonte: Elaboração própria, 2016.

Mapa 8 - Localização da orla do Portal da Amazônia em Belém



Fonte: Elaboração própria, 2016.

No projeto original, a obra abrange os trechos compreendidos entre a Rua dos Mundurucus e a Rua Fernando Guilhon (700 metros) e entre a Rua Fernando Guilhon, no bairro do Jurunas, e a Rua Augusto Corrêa (4.400 metros), no bairro do Guamá, onde tem início o *campus* da Universidade Federal do Pará, totalizando 6.600 metros de extensão (Idem). O último trecho é objeto de controvérsia, por isso ainda não apresenta previsão de execução. Conforme será explicado adiante, o projeto original sofreu diversas alterações técnicas durante a sua execução, o que acabou interferindo no cronograma da obra e limitando a intervenção urbana ao menor trecho. O Mapa 8 demonstra a localização da orla do Portal da Amazônia e espacializa o estágio da obra pública.

De acordo com levantamento socioeconômico realizado em 2006 sob coordenação da SEURB (PARÁ, 2006a), a área de influência do projeto era ocupada por 883 moradores que viviam em 224 unidades residenciais. Os moradores afetados eram foreiros, ocupantes inscritos e não inscritos nos cadastros fundiários da Superintendência do Patrimônio da União (SPU), cujas casas estavam localizadas em oito vilas. A área de intervenção tinha como vizinhos à direita uma empresa têxtil de aniagem desativada e à esquerda um terminal fluvial privado. Apesar de próximo do centro comercial da cidade, o espaço apresentava precariedade de serviços públicos, infraestrutura e saneamento básico.

Embora os critérios aplicados para se fazer o levantamento dos dados sejam contestáveis, o relatório socioeconômico previa um fato indiscutível: a implantação do Projeto Orla da Estrada Nova impactaria casas localizadas à beira-rio, rendas familiares e laços de vizinhança. Além disso, o documento referia a possibilidade de surgimento de clima de intranquilidade social no que tange aos remanejamentos e reassentamentos das famílias, às indenizações dos imóveis afetados e aos transtornos à circulação na área (PARÁ, 2006a).

A trajetória de formação de Belém revela que a orla do Portal da Amazônia, APP do Rio Guamá, começou a ser espontaneamente ocupada por volta da década de 1970, como estratégia de habitação de pessoas que não tinham acesso à moradia em áreas urbanizadas da cidade. As ocupações mais antigas da orla começaram há aproximadamente cinquenta anos.

As Fotografias 5, 6, 7 e 8 ilustram ocupações que existiam na orla do Portal da Amazônia antes da intervenção urbana.

Fotografia 5 - Residências sobre palafitas



Fonte: Cedida pelo Entrevistado 12, 2016.

Fotografia 6 - Vila de casas à beira-rio



Fonte: Cedida pelo Entrevistado 12, 2016.

Fotografia 7 - Vista do Rio Guamá a partir de uma empresa têxtil de aniagem



Fonte: Cedida pelo Entrevistado 12, 2016.

Fotografia 8 - Vista da orla em direção ao Parque Mangal das Garças, Cidade Velha



Fonte: Cedida pelo Entrevistado 12, 2016.

Embora o relatório também tivesse previsão de interferência do projeto sobre o funcionamento de diversas atividades comerciais que eram exercidas na área de influência direta do projeto (portuárias; comerciais diversas, como serrarias e estaleiros; e pesqueiras etc.)⁵³, o documento limitou a análise socioeconômica às relações estabelecidas na margem direita do Rio Guamá, não englobando *a priori* questões urbanas e intra-urbanas, como por exemplo o transporte fluvial de cargas e passageiros e as relações formadas com a margem esquerda do rio, onde se localizam ilhas que se articulam com diversas feiras, portos e mercados da cidade, a exemplo das Feiras do Açaí, Porto da Palha, Porto da Conceição e Ver-o-Peso⁵⁴.

⁵³ Nas ruas transversais à orla do Portal da Amazônia eram praticadas atividades de venda de produtos e prestação de serviços, tais como de restaurantes, bares, barbearias, salões de beleza, mercearias, lojas de materiais de construção, oficinas mecânicas, lojas de peças mecânicas etc. Os portos que existiam na orla eram mais utilizados por empresas de pesca e de transportes (pessoas, madeiras e produtos extrativistas). Na área também existiam fábricas de beneficiamento de castanha e palmito, segundo o Entrevistado 15.

⁵⁴ A Licença Prévia para o empreendimento foi emitida sem que a questão do fluxo de transporte de carga e passageiros e as relações sociais estabelecidas entre a orla do Portal da Amazônia e as ilhas

Como se verá a seguir, as três fases básicas do Projeto Orla da Estrada Nova (planejamento, implantação e monitoramento) foram marcadas por contradições, inconsistências e conflitos urbanos envolvendo a população diretamente afetada pelo empreendimento e gestores públicos municipais.

5.3 CONCEPÇÃO E PLANEJAMENTO DA INTERVENÇÃO URBANA NO PORTAL DA AMAZÔNIA: ORLA PARA QUEM?

Razões urbanísticas teriam motivado a realização das obras na orla do Portal da Amazônia. A fundamentação tinha amparo na alegada necessidade de abrir uma “janela para o rio”, visando a criação de um espaço público de circulação e lazer que contribuiria para a geração de emprego e renda na área de influência do projeto, além de promover melhoria nas condições de saneamento e habitação da população residente na área (PARÁ, 2006a), associada à pobreza de renda, violência urbana e degradação ambiental. O empreendimento daria continuidade a uma série de obras públicas realizadas pela Prefeitura – Complexo Ver-o-Rio; Praça Princesa Isabel; Praça do Pescador, Complexo Ver-o-Peso, orlas de Icoaraci e Mosqueiro – mediante reconfiguração paisagística das margens continentais do Rio Guamá.

A concepção da intervenção urbana teve início quando o Poder Público municipal assumiu a intenção de realizar a macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova e a implantação de uma via paralela ao Rio Guamá que ligasse os bairros da Cidade Velha e do Guamá. As primeiras discussões sobre o projeto, provavelmente, foram iniciadas em 2005, entre técnicos e representantes da Prefeitura. Naquela época, Belém estava sob a égide do Plano Diretor de 1993, cujo artigo 41, §2º, apontava ser a orla do Rio Guamá de interesse público, para fins de recuperação paisagística, estando a área inserida em ZEIS.

A providência preliminar após a decisão política de realizar a intervenção urbana possivelmente foi a aprovação da proposta junto ao Banco Interamericano do Desenvolvimento - BID (BELÉM, 2014), visto que a implantação da orla serviria como contrapartida a parcial financiamento externo das obras e ações do Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova (PROMABEN).

do entorno (Combú, Papagaio, Onças, Murucutu, Japaracu, Piriquitaquara e Grande) tivesse sido incorporada ao Projeto Básico Ambiental.

Por ser a área escolhida um terreno de marinha (bem imóvel federal), o município requereu autorização prévia da Gerência Regional da Superintendência do Patrimônio da União no Estado Pará para poder executar as obras, o que foi obtido por meio da Portaria GRPU-PA n. 04, de 24 de abril de 2006. Em decorrência, o Poder Público municipal assumiu a obrigação de afixar em local visível ao público, durante todo o período da intervenção urbanística, uma placa horizontal com informação de que a área seria de uso comum do povo (bem comum urbano) e as obras teriam sido autorizadas pela SPU.

Como o empreendimento público (parque linear baseado no modelo *waterfront*) impactaria predominantemente área sob gestão estadual (Rio Guamá), a competência para realizar o licenciamento ambiental era da antiga Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTAM), segundo a legislação vigente à época, que depois passou a ser denominada Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA) e, atualmente, Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS).

O Poder Público municipal encaminhou ao órgão licenciador, no dia 17 de março de 2006, o Projeto Básico Ambiental das obras e uma proposta de Termo de Referência que poderia ser usada para subsidiar as análises técnicas e jurídicas. Em resposta, no dia 26 de abril de 2006, a SECTAM disponibilizou o Termo de Referência oficial que deveria ser seguido pelo empreendedor e indicou a necessidade de realização de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (EIA/RIMA), devido a obra ter sido classificada como causadora de significativa degradação ambiental (PARÁ, 2006a).

No dia 21 de junho de 2006 protocolizou-se requerimento de Licença Prévia (LP) ao Projeto Orla da Estrada Nova – também denominado Projeto Orla de Belém e Projeto Orla do Portal da Amazônia – dando início ao processo de licenciamento ambiental n. 215083/2006. Dois dias depois, um Edital de Comunicação foi publicado no Diário Oficial do Estado do Pará, dando conhecimento à população, às instituições governamentais e não governamentais de que o município de Belém havia formulado pedido de licença prévia ao Projeto Orla da Estrada Nova e o RIMA estaria à disposição para consulta pública na biblioteca do órgão licenciador (Idem).⁵⁵

Outro edital, desta vez de convocação, foi publicado no Diário Oficial do Estado do Pará, do dia 28 de junho de 2006, para convidar a população a participar de uma

⁵⁵ Não foi possível apurar se, na época, o RIMA também foi disponibilizado em outros locais e por outros meios de informação.

audiência pública designada para ocorrer no mês seguinte, na sede de uma agremiação localizada no bairro do Jurunas. A publicação mencionava que o objetivo da sessão seria informar a comunidade sobre o Projeto Orla da Estrada Nova, seus potenciais impactos sobre o meio ambiente e discutir o conteúdo do RIMA (Idem).⁵⁶

Não obstante o cumprimento mínimo da exigência legal, do ponto de vista da Gestão Social a simples divulgação de comunicados na Imprensa Oficial não é suficiente para preparar a população ao exercício democrático, tampouco para socializar informação e conhecimento em prol da participação cidadã nos processos de tomada de decisão sobre assuntos de interesse coletivo.

No caso do Projeto orla da Estrada Nova, não se pode dizer que houve efetiva informação pelo Diário do Estado, pois o acesso ao projeto em si e aos estudos técnicos não foi amplamente promovido pelo Poder Público, já que o RIMA foi disponibilizado apenas em um local com acesso restrito a certos dias da semana e horários (biblioteca do órgão licenciador), sem que fosse conferido tempo hábil para análises pormenorizadas e discussões sobre o projeto com múltiplos atores sociais, em vista da inteligibilidade da linguagem e da transparência da informação.

A primeira folha da ata da audiência pública – documento apenso cujas folhas não apresentam a numeração sequenciada dos autos principais do processo de licenciamento ambiental, mas apenas paginação simples – registrou por meio da fala inaugural do Secretário Municipal de Urbanismo que, na visão do Poder Público municipal, a reunião seria tanto uma obrigação legal quanto uma necessidade para que a população se tornasse instrumento e parceira das obras, que seriam “aspiradas e sonhadas por décadas” (Idem). Nesse sentido, o projeto não seria da SEURB, mas sim da população, tendo sido “publicizado” desde a sua concepção, tanto que antes da audiência já teriam ocorrido seminários e apresentações para vários segmentos da sociedade, tais como o técnico-civil (Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Pará - CREA/PA); o político (Câmara Municipal de Belém); e a sociedade civil, além da Federação das Indústrias do Pará e de centros comunitários (Idem).

Subjacente ao discurso de abertura da audiência pública percebe-se uma tentativa de despolitização da população pela ideia homogeneizante de que “todos”

⁵⁶ De acordo com o Entrevistado 12, a população foi efetivamente informada da audiência através de anúncios feitos por carro-som, líderes comunitários e *folders* distribuídos pela Prefeitura na área de influência direta do projeto.

desejavam a intervenção urbana, como se não existisse discordância e conflito em torno do assunto. O domínio do poder político fica ainda mais evidente quando se percebe que a sessão foi forjada para atender a um requisito da legislação ambiental, não apresentando nenhuma alternativa ao uso do bem comum urbano, nem favorecendo acordos negociáveis sobre a ação pública e o interesse coletivo. A suposta publicidade do projeto a poucos segmentos da sociedade revela, na verdade, que a população diretamente afetada foi a última a saber da intervenção urbana.

De acordo com a Secretaria coordenadora da audiência (folha 2 da ata), o projeto teria sido elaborado por uma equipe de profissionais (técnicos municipais e de consultoria particular contratada) e haveria uma Unidade Executora a ser criada por decreto municipal para interagir com a sociedade sobre aspectos comunitários, técnicos e ambientais do projeto (Idem). Segundo anotação lançada na folha 4 da ata, o intuito da Prefeitura seria “[...] dotar Belém de uma orla urbanizada, valorizando todas as características e tradições locais, tendo como principal objetivo a melhoria social e ambiental da área [...]” (Idem).

Na exposição dos objetivos da obra já se pode perceber uma associação retórica entre pobreza de renda e degradação ambiental, cuja solução de melhoria seria urbanização, saneamento da área e remanejamento de moradores e atividades econômicas, o que reproduz desigualdade no acesso aos benefícios do bem comum. Outrossim, a elaboração do projeto sem envolvimento de múltiplos atores sociais, mas apenas de alguns técnicos e agentes municipais, indica ausência de participação e cooperação na etapa de concepção do empreendimento. Na data da audiência pública sequer existia a Unidade Executora que funcionaria como canal de interação social, informação e comunicação.

No decorrer da explanação do RIMA, o Secretário Municipal de Urbanismo explicou a necessidade de realocação das atividades portuárias que existiam na orla, assegurando que ninguém seria prejudicado por tais ações. Aduziu que também seria necessário promover o remanejamento dos moradores da orla, mas que isso seria feito para áreas localizadas dentro da própria Bacia da Estrada Nova, possivelmente para o Conjunto Aluísio Chaves, na Avenida Bernardo Sayão (Idem). Afirmou que a principal justificativa do projeto seria promover (folha 6 da ata):

“[...] abertura da orla para livre acesso da população para lazer, passeio, melhoria das ligações viárias entre os bairros da Cidade Velha e Jurunas, ampliação mais do que necessária nas ofertas de áreas

públicas de convívio para a população, saneamento ambiental e melhoria de drenagem que é muito conhecido de todos, melhoria na qualidade de vida da população, regularização fundiária das áreas de marinha ocupadas na orla do Rio Guamá, a regularização de portos e de atividades econômicas na região” (PARÁ, 2006a).

Ainda na folha 6 da ata da audiência pública, o representante do município informou que no prazo de dez meses, a contar da data da audiência pública, seria concluído o processo de remanejamento dos moradores, iniciada a limpeza da área e implantados os desvios necessários ao começo das obras. Comunicou que, dali em diante, seria elaborado um cadastro físico de todos os imóveis que estivessem dentro da área de influência direta do projeto e um cadastro social de seus respectivos ocupantes, para que o Poder Público municipal pudesse confeccionar o plano de reassentamento das famílias e dimensionar os custos envolvidos com a realocação involuntária de atividades econômicas (Idem).

Pelo viés da Gestão Social, a comunicação de cadastramento das pessoas que seriam involuntariamente removidas da orla indica que a decisão política sobre o empreendimento já havia sido tomada pelo Poder Público municipal, não tendo havido abertura ao diálogo e entendimento esclarecido sobre aspectos do projeto. Não houve discussão e tomada de decisão coletiva sobre o bem comum urbano orientadas por princípios de inclusão, pluralismo, igualdade participativa e autonomia, mas sim deliberação centralizada no ente municipal e imposta de forma coercitiva, com base nas premissas do planejamento estratégico, que atenta contra a prerrogativa do cidadão e não favorece a realização dos objetivos da cidade justa, democrática e sustentável.

No final da apresentação (folha 8 da ata), quanto aos canais de comunicação, o Secretário Municipal de Urbanismo esclareceu que o Programa de Comunicação Social seria desenvolvido em etapas, mas que algumas informações já estariam no folder de divulgação da audiência pública, de forma que os interessados poderiam entrar em contato por meio dos números de telefone da SEURB e consultar o projeto na sede do órgão. A explanação foi encerrada com registro de que seria importante a participação da população na próxima etapa de concepção do projeto, mediante envio à SEURB de avaliações, sugestões e críticas, ficando as demais Secretarias Municipais à disposição para receber comunicações da população (Idem).

Na contramão das diretrizes sociais trazidas pelo Estatuto da Cidade que tratam da gestão democrática para garantia do direito à cidade sustentável, o discurso

do representante municipal reforça a inexistência de transparência no processo de planejamento da intervenção urbana e de informação suficiente sobre o projeto, uma vez que à população foram entregues simples *folders* para que, caso desejassem, pudessem buscar detalhes. Informações públicas que deveriam ser postas à disposição da coletividade com transparência, intelegibilidade e atualização foram reservadas para aqueles que formulassem algum requerimento ou telefonassem para a Secretaria Municipal que estava à frente do projeto (SEURB).

Durante o momento seguinte da audiência, dedicado aos pronunciamentos orais dos participantes, diversas perguntas foram formuladas em relação às medidas de proteção do meio ambiente e à situação dos moradores da orla que seriam remanejados, dentre as quais destacam-se as apresentadas no Quadro 12 (Idem). Concluídas as falas dos participantes inscritos, a ata da audiência pública registrou duas críticas e uma sugestão ao processo de planejamento da intervenção urbana.⁵⁷

A primeira crítica (folha 12 da ata) dizia respeito à maquete física da obra confeccionada para a reunião, que teria representado apenas um trecho de dois mil e duzentos metros de via urbanizada, divergindo do projeto global, que teria seis mil metros, a ser executado no prazo de dois anos. Em resposta, o Secretário Municipal de Urbanismo esclareceu que o licenciamento ambiental por etapa estaria sendo realizado por causa das diferentes características existentes entre os trechos da orla, mas que a obra total contratada seria de seis mil metros (Idem).

A segunda crítica (folha 15 da ata) foi no sentido de discordar da contratação da empresa construtora antes da expedição de Licença Prévia, pois ainda não teria sido esgotada a fase de concepção do projeto, que também é dedicada ao estudo de alternativas técnicas, inclusive mitigadoras dos impactos da obra, as quais poderiam ser confrontadas com as propostas técnicas iniciais.

Ao se pronunciar sobre a segunda crítica, o Secretário Municipal de Urbanismo afirmou que o processo licitatório para a contratação da construtora teria seguido a Lei n. 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e que teria acontecido antes da realização do Estudo de Impacto Ambiental apenas pela necessidade de garantir a aplicação de recursos financeiros do Governo Federal, do Ministério do Turismo e do Governo do Pará. Finalizou os seus argumentos afirmando

⁵⁷ Os quatro Livros de Registros de Presenças da audiência realizada em 28/07/2006 apresentam, no total, 1.026 assinaturas e são anexos do processo de licenciamento ambiental (PARÁ, 2006a).

que tudo estaria em conformidade com a lei e que mesmo desagradando alguns, o Poder Público municipal realizaria a obra (Idem).

O discurso do representante municipal evidenciou o caráter centralizador e de interesse restrito do projeto que, baseado nas premissas do planejamento estratégico, visava a competição e o alcance de vantagens político-econômicas no menor tempo possível. Percebe-se uma aversão ao debate na esfera pública sobre um assunto de interesse coletivo, bem como indícios de ausência de abertura ao diálogo, incapacidade institucional para concertação de interesses divergentes, dificuldade para entendimento mútuo e deliberação entre atores sociais heterogêneos. Há evidente prejuízo ao direito dos habitantes de Belém à decisão e construção coletiva do futuro da cidade.

Ao final da sessão, o representante da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental sugeriu a criação de uma moção destinada a garantir a formação da Unidade Gestora e do Conselho Gestor com participação da comunidade (folha 15 da ata). Salientou a proposta por considerar importante a participação da população, que poderia contribuir e discutir plenamente todas as fases do projeto (PARÁ, 2006a).⁵⁸

A sugestão apresentada oralmente durante a audiência pública somou-se às recomendações técnicas encaminhadas ao órgão licenciador pela Comissão de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do CREA/PA – como resultado das discussões ocorridas durante um *workshop* que tratou especificamente do Projeto Orla do Portal da Amazônia – e às propostas apresentadas por escrito pelo Conselho Gestor da Bacia da Estrada Nova (Idem).

⁵⁸ No mesmo sentido da pergunta n. 24 da audiência pública, considerando a indefinição da obra no trecho compreendido entre a Rua Fernando Guilhon e a Rua Augusto Corrêa, questionou-se ao Entrevistado 8, Engenheiro Civil da SEURB, por que que a orla não continuou sendo construída com aterramento, por fora do continente. O Entrevistado 8 assim respondeu: “la mexer com desapropriação. É muito caro! Aí tornou-se inviável, pelo menos naquela época, no pensamento daquela gestão. De repente vem um outro gestor e pode querer fazer”. Sobre o trecho de 700 metros localizado entre a Rua dos Mundurucus e a Rua Fernando Guilhon que se encontra pendente de execução, o Entrevistado 8 esclareceu que “faltaram ser executados o restaurante, um quiosque e o anfiteatro, porque não tinha orçamento”. A fala sinaliza que não há recursos financeiros para concluir o trecho de 700 metros, embora ele tenha sido englobado no Contrato n. 02/2006, e que não haveria intenção da atual gestão de concluir o maior trecho de 4.400 metros.

Quadro 12 - Perguntas e esclarecimentos realizados durante audiência pública do Projeto Orla da Estrada Nova

Número	Pergunta	Esclarecimento	Respondente	Folha da Ata
6	“O que acontecerá com as pessoas que moram na orla e que vão ter que sair?”	“[...] mediante o cadastro e o plano de reassentamento serão remanejadas para o Aluísio Chaves.”	Secretário Municipal de Urbanismo	8
11	“Quando efetivamente começará a primeira etapa da desobstrução da orla e da previsão para a segunda etapa?”	“[...] os serviços da orla foram totalmente contratados através de uma concorrência pública e vencidos por uma empresa extremamente idônea ⁵⁹ , que os projetos estão em fase de detalhamento e naturalmente passando pelos processos absolutamente necessários de licenciamento, [...] mas que ainda é necessário o tempo hábil para a análise do EIA/RIMA, considerando as necessidades técnicas, do parecer do COEMA, Diretoria dos Portos, da Marinha, que tudo corre paralelamente, inclusive o detalhamento do projeto.”	Secretário Municipal de Urbanismo	9
22	“Quando será instituído o Conselho Gestor e qual será a composição? Como será evitada a especulação?”	“[...] O Conselho Gestor que se imaginou tem o mesmo modelo feito na Baía do Una, naturalmente aprimorado [...]; que o Sr. Prefeito já tem um decreto em mãos, [...] de criar a unidade executora do projeto onde todas as secretarias envolvidas serão representadas, onde haverá uma gerência executiva e subgerências [...] e que como órgão consultivo haverá um conselho gestor representado pela comunidade, que terá representantes das [...]	Secretário Municipal de Urbanismo	10

(Continua)

⁵⁹ O respondente estava se referindo à Construtora Andrade Gutierrez S/A, vencedora da Concorrência Pública n. 001/2006. O Extrato do Contrato n. 02/2006, com vigência de 24 meses, foi publicado no Diário Oficial do Município de 28 de abril de 2006, três meses antes da audiência pública. O valor do contrato foi de R\$125.200.850,90 (cento e vinte cinco milhões, duzentos mil, oitocentos e cinquenta reais e noventa centavos).

Quadro 12 - Perguntas e esclarecimentos realizados durante a audiência pública do projeto Orla da Estrada Nova (orla do Portal da Amazônia)

(Continuação)

Número	Pergunta	Esclarecimento	Respondente	Folha da Ata
22	<p>“Quando será instituído o Conselho Gestor e qual será a composição? Como será evitada a especulação?”</p>	<p>“[...] entidades envolvidas, inclusive da sociedade civil e de cada sub-bacia. Acrescenta que a comunidade será ouvida e respeitada, tendo as portas abertas para propor através da sabedoria popular e que este Gestor está numa fase de gestação, mas que dará apoio a Unidade Executora do Projeto, a qual já servirá para a orla e para todo o projeto da bacia [...]. Acrescenta que [...] essa área da Estrada Nova e, particularmente, a área da orla já é zona de especial interesse social. Diz que o estudo do grupo que elabora a revisão do plano diretor deve tomar a questão do uso do solo muito mais rígidos em termos das construções formais e informais e que através da fiscalização da SEURB e da SESAN está se tentando impedir que ocupe irregularmente terras importantes para o projeto e que são de propriedade da União”.</p>	<p>Secretário Municipal de Urbanismo</p>	10
24	<p>“O turismo será mais vigoroso se for conservada a herança cultural impressa na orla e que por isso o Porto da Conceição e a feira, por exemplo, devem ser melhorados, mas nunca descaracterizados, e que os portos públicos com docas e trapiches devem ser mantidos e melhor cuidado. Como isso será possível com a pista de dois mil e trezentos metros sobre a margem, que isola o rio da orla urbanizada?”</p>	<p>“[...] Em relação às atividades portuárias é um ponto pacífico que a herança cultural da população que vive na orla tem que ser mantida, salientando que a Feira da Conceição não vai ser alterada de nenhuma maneira pelo projeto e que com relação às atividades portuárias diz que haverá sim um deslocamento dos portos que hoje existem na região por conta da implantação da via, porém serão previstos, já estando em fase de detalhamento a implantação de novos portos de gestão pública. Esses portos manterão as atividades portuárias permitindo que a população possa trazer a mercadoria e manter o fluxo de comércio que vem das ilhas ou que é gerado na própria orla para manutenção das suas atividades”.</p>	<p>Coordenadora na empresa de consultoria responsável pela elaboração do EIA/RIMA</p>	11

Uma vez apensada a ata da audiência pública aos autos do processo n. 215083/2006, o licenciamento ambiental teve prosseguimento com a expedição de notificações ao empreendedor em setembro de 2006, para complementação de informações. Tais documentos revelam que alguns argumentos utilizados para explicar o RIMA à população, durante a audiência pública, ainda não estavam adequadamente incorporados ao projeto⁶⁰. O órgão licenciador considerou indefinidas as informações prestadas pelo empreendedor sobre a concepção do projeto e a sua localização⁶¹, por isso solicitou, entre outros esclarecimentos, explicações acerca das divergências apontadas pela crítica registrada na ata da audiência pública (Idem).

À luz da Gestão Social, as indefinições técnicas sobre o projeto indicam que não houve transparência da informação e interesse bem compreendido. Com efeito, os dados transmitidos durante a audiência pública e encartados no processo de licenciamento ambiental não corresponderam à realidade, logo não foram adequados à formação de entendimento mútuo e cogestão do bem comum urbano.

O Parecer Técnico elaborado no final do processo de licenciamento para subsidiar a tomada de decisão do órgão licenciador sobre a viabilidade ambiental do empreendimento (fls. 95-132) concluiu que o EIA não atendeu várias exigências e orientações para a concessão da Licença Prévia, deixando de cumprir normativas estabelecidas no Termo de Referência, especialmente no que diz respeito ao meio social. Segundo o parecer lavrado pela Divisão de Projetos Infraestruturais da SECTAM, diversas pendências foram identificadas e os estudos complementares exigidos ainda não haviam sido satisfatoriamente realizados (PARÁ, 2006a).

Apesar dos relevantes fundamentos citados no parecer, a manifestação técnica, acompanhada pela decisão da autoridade administrativa do órgão licenciador, foi favorável à concessão da Licença Prévia com condicionantes⁶² para o trecho de

⁶⁰ Ainda não estavam suficientemente previstos no projeto os impactos da obra sobre a organização social existente na área, nos bairros e nas ilhas do entorno, por exemplo. O Programa de Comunicação Social mostrava-se insipiente, pois não garantia o fornecimento de informações adequadas e atualizadas à população afetada pelo empreendimento, considerando os seus diferentes níveis de entendimento. O Plano de Reassentamento e Compensação Social foi detalhado *a posteriori*, como complementação do Projeto Básico Ambiental, por determinação do órgão licenciador (PARÁ, 2006a).

⁶¹ O Termo de Referência para a obra foi elaborado tendo em vista o projeto global (da Rua Veiga Cabral até a Rua Augusto Corrêa), porém a maquete física utilizada na explanação do RIMA era limitada ao trecho entre a Rua Veiga Cabral e a Rua Fernando Guilhon, o que gerou dúvida sobre a real extensão da via planejada (PARÁ, 2006a).

⁶² Condicionantes são exigências e requisitos básicos estabelecidos no verso da licença ambiental e que devem ser obrigatoriamente atendidos pelo empreendedor nas fases seguintes do processo de licenciamento.

orla compreendido entre a Rua Veiga Cabral e a Rua Fernando Guilhon. No mesmo sentido foram as tomadas de decisões da Câmara Técnica Permanente de Projetos Industriais e Infraestruturais e do Plenário do Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA), oficializadas por meio da Resolução COEMA n. 046, de 26 de outubro de 2006. No dia posterior à decisão do Conselho Estadual de Meio Ambiente, a SECTAM expediu a Licença Prévia n. 053/2006⁶³, válida para o período de 27/10/2006 a 26/10/2007, pondo fim à fase de concepção formal da intervenção urbana (Idem).

5.3.1 A face invisível do projeto: judicialização do licenciamento ambiental

A conclusão do processo n. 215083/2006 não representou o encerramento das discussões sobre o Projeto Orla da Estrada Nova, mas sedimentou incoerências conceptivas que não poderiam ter sido menosprezadas pelo órgão licenciador. Embora a legislação permita a concessão de licença ambiental com condicionantes, entende-se que o permissivo legal não deveria ser utilizado quando o projeto se apresenta tecnicamente insuficiente, não sendo capaz de fornecer elementos adequados à análise completa dos impactos sociais, econômicos e ambientais do empreendimento, bem como das suas medidas preventivas e mitigadoras.

Partindo do mesmo entendimento ora manifestado, em dezembro de 2006, ao tomar conhecimento do Projeto Básico e do processo de licenciamento ambiental n. 215083/2006, o Ministério Público Federal (MPF), por meio da Procuradoria da República no Estado do Pará, propôs ação civil pública (processo n. 001003581.2006.4.01.3900) em face do Município de Belém, do Estado do Pará e da construtora contratada para a execução das obras.

A ação distribuída para a 9ª Vara Federal da Seção Pará (Belém) pretende obter a anulação da Concorrência Pública n. 001/2006 e do Contrato n. 002/2006, bem como a declaração de nulidade do processo de licenciamento ambiental, por ter analisado a obra de maneira fracionada; a condenação do município a realizar a licitação apenas após a obtenção da Licença de Instalação, para o trecho global da obra (6.600 metros); a condenação do Estado do Pará a licenciar a obra na sua integralidade, proibindo a concessão de licenças parciais; e, alternativamente, a condenação do município de Belém a refazer a licitação apenas para o trecho já

⁶³ A concessão da Licença Prévia para o Projeto Orla do Portal da Amazônia foi publicada no Diário Oficial do Estado de 13 de novembro de 2006.

licenciado ambientalmente, fazendo constar do respectivo edital de licitação as exigências ambientais constantes do EIA/RIMA e da licença concedida.

Segundo o Ministério Público Federal, a análise isolada de um fragmento da obra não teria permitido conhecer a exata dimensão dos danos ocasionados pelo projeto, logo a concessão parcial da licença prévia poderia comprometer o restante da obra e causar danos irreversíveis ao meio ambiente. Somente com as informações advindas do EIA/RIMA, que foi elaborado após a licitação realizada para a contratação da construtora, é que o Poder Público municipal poderia avaliar adequadamente a viabilidade ambiental do projeto e os gastos que iria despende para realizá-lo.

Após a interposição de recursos intermediários que provocaram paralisação e prosseguimento da obra por força de decisões judiciais provisórias, a sentença da ação civil pública foi publicada no Diário da Justiça Federal da 1ª Região do dia 30 de junho de 2011. Em síntese, o juízo da 9ª Vara Federal julgou procedentes os pedidos da ação para declarar a nulidade da licitação e do contrato firmado entre o município de Belém e a construtora vencedora do certame, bem como declarar nulas as licenças expedidas de forma fragmentada pelo órgão estadual licenciador.

Os recursos de Apelação interpostos pelos requeridos contra a sentença foram distribuídos para a Sexta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (sede em Brasília), onde aguardam julgamento desde 2014. Portanto, a decisão judicial condenatória ainda não é definitiva, mas merece ser referida neste estudo em virtude das possíveis repercussões do conflito jurídico sobre a gestão da orla do Portal da Amazônia, sobretudo considerando que as obras do trecho compreendido entre a Rua Veiga Cabral e a Rua dos Mundurucus foram inauguradas em 30 de junho de 2012.

A discussão jurídica travada no âmbito da ação civil pública demonstra que o processo de licenciamento ambiental foi “atropelado” pelo açodamento para aprovação do projeto, não tendo havido preocupação democrática em se debater a intervenção urbanística com a sociedade para formação do interesse bem compreendido. Prevaleceu a lógica da gestão estratégica, coercitiva, centralizada na figura do Poder Público municipal, de maneira que o poder decisório sobre o futuro da cidade não foi compartilhado entre múltiplos atores sociais, por intermédio de arranjos institucionais deliberativos, como determina a Constituição da República de 1988 e o Estatuto da Cidade.

Em conformidade com a teoria da Gestão Social, a ação decisória pode ser mais demorada e complexa do que na gestão estratégica, porque não se objetiva a

competição e a maximização de lucro no menor tempo possível. Por essa perspectiva democrática, devido à quantidade de pessoas envolvidas no processo de participação dialógica e à compreensão de que a deliberação coletiva precisa se basear em sustentabilidade e solidariedade entre diferentes atores sociais para que os objetivos comuns sejam alcançados (TENÓRIO, 2016, p. 14), a prioridade é conferida à inteligibilidade da linguagem e da informação, à dialogicidade e ao entendimento esclarecido como processo.

5.3.2 Epicentro do conflito social no espaço urbano: “O início do projeto não tinha moradia”⁶⁴

As inconsistências e omissões do Projeto Básico Ambiental e do EIA/RIMA da orla do Portal da Amazônia geraram preocupação e insegurança nos ocupantes que seriam alvos dos remanejamentos habitacionais e das realocações involuntárias de atividades econômicas. Apesar do discurso político de preocupação com as pessoas, a primeira versão do projeto não apresentava plano habitacional para a área de intervenção direta, que desde o Plano Diretor de 1993 já era classificada como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), cujo objetivo era a viabilização de urbanização, regularização fundiária e habitação de interesse social para permanência e melhoria das condições de vida da população local.

O foco original do projeto estava na obra, em detalhes técnicos e alguns impactos negativos sobre o meio físico. Como disse o Entrevistado 10, Assistente Social da SEURB: “[...] a obra nasce primeiro, depois nasce o projeto social e vai se adaptando; ele foi adaptado, ele veio depois, a obra veio na frente”.⁶⁵

À luz da teoria da Gestão Social e das concepções teórica e legal de cidade justa, democrática e sustentável, percebe-se que o projeto Orla da Estrada Nova não estava alicerçado na realização de cidadania e justiça social. O objetivo da obra não era, de fato, a melhoria das condições de vida, habitação e saneamento da população

⁶⁴ Relato apresentado pelo Entrevistado 5.

⁶⁵ Assim como o meio socioeconômico, o meio biótico também não recebeu tratamento adequado. A proteção da fauna, por exemplo, limitou-se à colocação de placas sinalizadoras de sua presença e à implantação de coleta seletiva de resíduos no canteiro de obras. Quanto à cobertura vegetal da APP do Rio Guamá, constituída principalmente por aningal, o Poder Público municipal informou ao órgão licenciador que ela estaria bastante reduzida e antropizada. Desse modo, os cuidados com a vegetação ficaram restritos à alegação de que o aningal existente no vizinho Parque Naturalístico Mangal das Garças não estaria sendo atingido por carreamento de materiais arenosos da obra na orla do Portal da Amazônia (PARÁ, 2007).

residente na orla, tampouco a recuperação ambiental de uma área ambientalmente degradada, mas sim a implantação de um espaço atrativo que faria a cidade competir por investimentos econômicos.

O Plano de Reassentamento e Compensação Social (PRCS) – que definia objetivos, princípios e procedimentos para a realocação involuntária de famílias e atividades econômicas, indenização e assistência social à população afetada – somente foi incorporado ao Projeto Orla da Estrada Nova no final de 2006, para fins de obtenção da Licença de Instalação da obra, por exigência do órgão licenciador, já que tal providência havia sido fixada como uma condicionante da Licença Prévia. O plano previa programas de medidas para mitigar e compensar os impactos sociais e ambientais do empreendimento, os quais, em tese, eram alicerçados no princípio de que as pessoas deslocadas, temporária ou permanentemente, pelo projeto deveriam compartilhar dos benefícios provenientes da sua implantação (PARÁ, 2006b).

Um item do PRCS que desperta atenção é o intitulado “Procedimentos de Divulgação, Consulta e Participação Pública”, no qual se pode ler que a participação seria considerada uma condição do processo de reassentamento involuntário, por isso seria garantida em todas as etapas de implantação do plano. Também se pode ler que o Poder Público municipal criaria um Conselho de Apoio à Implantação da Orla da Estrada Nova (CAO), com poder deliberativo, que funcionaria, em tese, como um canal oficial de comunicação e participação de parcela da sociedade civil mobilizada no processo de implantação. Por meio do referido Conselho, decisões, críticas e contribuições supostamente seriam incorporadas à gestão do Plano de Ação de Reassentamento (Idem).

O mesmo item do PRCS estabelecia que a implantação do plano seria realizada com participação popular, mediante assembleias do Conselho de Apoio que contariam em todas as etapas do processo com a presença de representantes das secretarias municipais envolvidas, da CODEM, da SPU e de associações civis. Nesse sentido, líderes comunitários serviriam como canais de comunicação entre o Poder Público municipal e a população, trazendo dúvidas, reclamações e sugestões e, ainda, ajudariam na mobilização das pessoas diretamente afetadas pela obra, antes e durante os procedimentos de indenização e/ou remanejamento, assim como durante a implementação das medidas compensatórias e de assistência social (Idem).

Para conferir se o princípio básico do PRCS foi cumprido na prática, perguntou-se ao Entrevistado 11, Diretor do Departamento de Obras Civas da SEURB, se as

sugestões encaminhadas pela comunidade, por intermédio das suas lideranças, eram consideradas no projeto da obra. Ele respondeu: “[...] Quando o projeto foi concebido não teve, vamos dizer assim, uma participação efetiva da comunidade”.

De fato, no final de 2006 e início de 2007, as dificuldades de participação no projeto começaram a tensionar a relação estabelecida entre agentes do município e ocupantes da área, gerando insatisfação popular com a forma como o processo estava sendo conduzido e também com os valores oferecidos para a indenização das benfeitorias dos imóveis e o pagamento das despesas dos remanejamentos, inclusive o auxílio moradia (aluguel). Ao comentar o que aconteceu com as famílias que residiam na orla, o Entrevistado 12, líder comunitário e associado da Associação de Trabalhadores Informais do Portal da Amazônia, explicou:

“Até hoje elas não voltaram. Estão morando de aluguel, porque recebem um auxílio moradia no valor de R\$500,00, que é o contrato assinado. Muitas famílias têm esse contrato assinado, onde diz que elas tinham o prazo de um ano para voltar para suas casas. Recebiam o auxílio moradia que era para pagar as casas onde elas iam morar. Só que em uma das cláusulas diz que se não entregar, se não aprontar os apartamentos em um ano, ia se prorrogar até que ficasse pronto. Mas aí não existe uma data. Foi o grande erro dessas famílias [...]. Eles não tinham nenhum tipo de projeto para as famílias. Em nenhum momento disseram que moram famílias lá, não se preocuparam [...]. Claro, uma orla dessa é muito bonita e ninguém ia ficar a favor das famílias. Mas as famílias também são seres humanos e precisavam ser recompensadas de alguma forma. Indenização em cima da maré, em cima da lama era baixíssima. Foi aí que o Prefeito pediu que fosse feito um projeto habitacional. Não existia projeto para cá para as famílias. E aí ele fez um projeto em que foram contempladas 360 famílias que moram na área. Das 360, apenas cerca de 280 abraçaram o projeto dele assinando esse contrato que saíam das suas casas para receber os apartamentos depois. As outras 80 resistiram”.

A fala do Entrevistado 12 indica que, na fase preliminar à execução das obras, o Poder Público municipal precisou celebrar um Termo de Acordo com os ocupantes da orla possivelmente para convencê-los a desocupar a área com maior brevidade e, assim, poder dar início às obras de drenagem de areia e aterramento hidráulico. Uma cláusula do compromisso teria garantido aos moradores o direito de retornar para a mesma área de onde seriam remanejados, quando fossem concluídas as obras.

A condição assecuratória do Termo facilitou a aceitação do processo de remanejamento involuntário e evitou um maior desgaste dos agentes municipais com os ocupantes e as lideranças comunitárias, que tinham diferentes visões político-partidárias. A realização da etapa de negociação deveu-se, em parte, à pontual

atuação de alguns agentes municipais que procuravam apaziguar os conflitos e melhorar os canais de comunicação com agentes municipais, para viabilizar os remanejamentos e permitir o início da obra, como relata o Entrevistado 11:

“[...] Eu estive na Caixa, fui ver a situação a nível de aprovação de projeto. Faltavam algumas coisas. Eu atendi tudo o que a Caixa solicitou, uma delas tinha que ter um conselho de acompanhamento de obras chamado ‘CAO’. Eu convoquei as pessoas, as lideranças da área junto com o setor social que nós tínhamos aqui na época e a gente primeiro ‘tomou pé’ junto com uma parte das pessoas que estavam envolvidas anteriormente. Detectamos que tinha uma falha de comunicação entre a comunidade e a própria Prefeitura e nós, então sentamos junto com a comunidade, apresentei o projeto, ouvi a comunidade, o setor social também, porque nessa época não existia setor social dentro da SEURB – a SEURB estava tocando uma obra com o apoio da SEHAB que não era expertise⁶⁶ nossa (essa parte de habitação e nem a questão da desapropriação) – então nós tivemos que fazer um trabalho, vamos dizer, muito rápido para poder que a obra andasse. Nesse intervalo, a gente foi conseguindo remanejar. O que a SEHAB teve, vamos dizer assim, se chocou muito de frente com a comunidade. Eles não tinham acesso, só iam com segurança, no entanto a gente conseguiu ter esse acesso, conseguiu ir com a comunidade, apresentamos o projeto e tiramos dúvida do projeto. Na época, conseguimos tirar a maioria das moradias através do seguro moradia, que era um valor que eles recebiam para pagar um aluguel em uma área lá perto, até serem reassentados [...].

Até o encerramento deste estudo, com exceção das pessoas que foram indenizadas pelas benfeitorias dos imóveis, entre os remanejados apenas dezesseis famílias foram reassentadas na orla. As demais famílias estariam morando em diversos bairros da Região Metropolitana de Belém, no Conjunto Habitacional Cabano Antônio Vinagre (Avenida Almirante Barroso) ou vivendo em outras cidades com o auxílio moradia pago pelo município. Acerca deste assunto, o Entrevistado 11 explicou:

“Esse aluguel a pessoa ia atrás. Era feito até um valor fixo x que a Prefeitura aprovou junto à Caixa. Esse valor x é reajustado anualmente e é com este dinheiro que as pessoas pagam o aluguel. Deixou em aberto para elas buscarem onde quisessem. E esse aluguel é por conta da Prefeitura, recurso próprio da Prefeitura, até que os prédios fiquem prontos. Ficando prontos, eles vão para os prédios. Tem dois blocos que ficaram prontos, essas pessoas que pagavam aluguel receberam esses imóveis e eles tem um prazo de dez anos que não podem nem vender nem alugar. Isso é lei federal.”

⁶⁶ Em 2008, a Prefeitura de Belém firmou um Termo de Cooperação Técnico-Social entre SEURB e SEHAB para viabilizar as ações de remanejamento e implantação da obra.

Ao ser questionado se houve conflito entre ocupantes da orla e representantes do Poder Público municipal durante o processo de remanejamento, o Entrevistado 12 respondeu:

“Houve um conflito [...], mas não chegou a ser judicialmente. Foram resistências de reivindicações, reuniões. E nós não tínhamos mais porque sair. Já existia um espaço de área bastante grande onde eles poderiam assentar mais de 100 famílias. E por que não assentaram 100 famílias e depois o resto? Era para as pessoas acreditarem realmente que o projeto ia acontecer. Mas na realidade nós estávamos com a razão, tanto que hoje só vieram essas 16 famílias.”

Segundo o PRCS, os conflitos decorreriam dos impactos negativos do remanejamento. No tópico intitulado “Rompimento das relações sociais de vizinhança e dos vínculos com o lugar”, o PRCS sugere que a mitigação dos impactos pela perda de benfeitorias, rompimento da rede de relações de vizinhança e de vínculos afetivos mantidos com o lugar de moradia ou trabalho poderiam ser mitigados da seguinte forma:

“Os benefícios advindos da apropriação de uma nova moradia, titularizada, bem construída, em local dotado de infraestrutura sanitária, podem ajudar a substituir rapidamente os vínculos afetivos anteriormente estabelecidos com o lugar de origem. A implementação de medidas de integração social da população reassentada com as comunidades receptoras é uma forma de incentivar novas formas de cooperação e diminuir as resistências dos anfitriões”. (PARÁ, 2016b)

Contata-se que a etapa de concepção e planejamento da intervenção urbanística foi norteadada pela retórica da participação, terminologia que constou em diversos documentos e pronunciamentos oficiais. Entretanto, os registros feitos na ata da audiência pública, os pareceres técnicos trasladados aos autos do processo de licenciamento ambiental, o conteúdo da ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal e os depoimentos das pessoas entrevistadas revelam que, na prática, não houve um efetivo exercício democrático, isto é, um processo de construção participativo do interesse coletivo para gestão do bem comum urbano.

À luz dos pressupostos da teoria da Gestão Social, a participação cidadã foi garantida apenas convencionalmente, para cumprir um rito exigido por lei, não havendo indícios de que tenha sido internalizada pela gestão, que tenha proporcionado aprendizado mútuo e inovação no modo de conceber, planejar e decidir ações conduzidas pelo Poder Público municipal.

A rigor, a suposta consulta em audiência pública não teve caráter deliberativo sobre a (im)possibilidade de continuidade ou alteração do projeto, servindo apenas como elemento formal constitutivo do processo de licenciamento ambiental. Esses fatores levaram o Entrevistado 5, líder comunitário e Diretor Geral da Associação de Moradores de Terrenos de Marinha do Estado do Pará, a afirmar que “[...] tudo é decidido por lá, não é consultado nada aqui”. Percebe-se clara evidência de tomada de decisão centralizada em agentes municipais, eivada de coerção e ausência de democracia deliberativa.

O convencimento forçado da população sobre as propagadas vantagens do projeto está presente na fala do Entrevistado 15, Presidente da Associação de Vendedores da Orla do Portal da Amazônia: “[...] A comunidade não tinha como barrar o projeto. Ele é um bem coletivo que vai trazer benefício para toda a coletividade”. A conformação com a realidade e a ausência de cidadania participativa que sobressai do depoimento do Entrevistado 15 indica que a população residente na orla não se sentia empoderada e corresponsável pelo futuro da cidade e sim subordinada à lógica segregadora da gestão municipal e do mercado.

Quanto à comunicação, verificou-se a ocorrência de iniciativas muito pontuais de abertura para o diálogo, que se devem mais à capacidade individual de coordenação de divergências de algumas pessoas do que a uma característica geral da gestão. Outrossim, tendo em vista os conflitos sociais que marcaram o processo de remanejamento de residentes na orla, pode-se afirmar que o entendimento do projeto foi marcado por coerção.

Além das famílias diretamente afetadas pelo empreendimento e de algumas pessoas dos meios técnico e político, poucos cidadãos compareceram à audiência pública ou foram convidadas a colaborar para a melhoria do planejamento, o que prejudicou a construção do interesse bem compreendido. Esse é um forte indício de que existiu desigualdade no processo participativo. Consideravam-se “interessados” apenas os ocupantes da orla e não todos os habitantes da cidade.

O maior sinal de que não houve preparação para o exercício democrático da participação e da cooperação foi a celeridade com que tudo aconteceu. Entre a data do requerimento da Licença Prévia e a realização da audiência pública decorreram menos de quarenta dias, tempo que se considera insuficiente para discussão do Projeto Básico Ambiental e do RIMA com múltiplos atores sociais. A disponibilização do RIMA impresso na biblioteca do órgão licenciador, com apenas um mês de

antecedência da data da audiência pública – ocorrida em uma sexta-feira do mês de julho, auge do verão amazônico, época em que muitas pessoas estão fora da cidade – não parece ser a forma mais adequada de dar publicidade ao projeto e de estimular a participação cidadã na discussão e melhoria do projeto.

A própria fala do representante municipal na audiência pública, registrada na folha 15 da ata – “[...] tudo está em conformidade com a lei e que mesmo desagradando alguns, a PMB fará essa obra” (PARÁ, 2016a) – denota que a decisão de realizar o empreendimento já havia sido tomada de forma centralizada, sem espaço para inserção das demandas da sociedade. Esse *modus operandi* viola os fundamentos da cidade justa, democrática e sustentável, pois nega à coletividade o direito de participar da decisão e construção coletiva do seu destino, o que impede de espaços adequados para comunicação, discussão e deliberação.

Neste sentido, ao ser questionado se havia abertura para que a comunidade cooperasse, conversasse com o Poder Público na fase de planejamento do Projeto Orla do Portal da Amazônia, o Entrevistado 6, líder comunitário e Vice-Presidente da Associação de Moradores de Terrenos de Marinha do Estado do Pará, respondeu:

“[...] O povo, no meu entender, tem que deixar de ser liderado. O povo tem que tomar a consciência de que a opinião dele é individual e o conjunto das opiniões é que vai fazer com que a decisão a ser tomada seja de fato democrática. Enquanto eu intitular uma liderança para responder por mim, eu não tenho a certeza de que a minha decisão vai ser apresentada lá. O meu desejo não garanto que vai ser o que vai ser apresentado lá, no momento em que se estiver debatendo e discutindo alguma coisa. O povo nunca foi ouvido pela gestão, principalmente por essa gestão. Quem é ouvido é a suposta liderança e a suposta liderança, muitas delas, é fato também, estão comprometidas com padrinhos políticos [...]”.

O relato do Entrevistado 6 corrobora que o processo de concepção do projeto desenvolveu-se com ausência de pluralidade de participantes e pode ter tido inadequada representação, tanto na audiência pública quanto nas reuniões realizadas com agentes municipais. Os fatos descritos pelos Entrevistados 6 e 11 apontam que a cooperação foi realizada por líderes comunitários convidados a tratar das estratégias do projeto – e não por cidadãos espontaneamente engajados – para facilitar a comunicação com ocupantes que ofereciam resistência ao remanejamento.

Considerando os fundamentos da Gestão Social, não houve participação deliberativa e cooperação espontânea de múltiplos atores sociais. A rigor, a participação resumiu-se ao preenchimento de uma formalidade legal e que também

fazia parte do rol de exigências do Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID) e da Caixa Econômica Federal. Não houve democracia deliberativa no sentido da cogestão da cidade e da coprodução do bem público para tomada de decisão coletiva sobre o bem comum urbano (orla), em direção ao desenvolvimento sustentável e à realização de justiça social.

A cooperação interfederativa, por sua vez, decorreu da expedição da Portaria GRPU-PA n. 04, de 24 de abril de 2006, pela qual a SPU autorizou as obras do projeto sob terreno de marinha, mas se limitou a isso, como explica o Entrevistado 13, Superintendente da Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Pará:

“[...] A gente tem somente a dominialidade e destina de acordo com a ocupação que já existe nesses imóveis, para utilização seja para moradia ou seja para outros empreendimentos, mas o formato urbanístico que esses empreendimentos vão ter tem uma função que não é mais da SPU”.

Com base nas evidências fornecidas pelos documentos e pelas entrevistas trazidos à colação, retomam-se os critérios utilizados para análise dos elementos participação e cooperação na etapa de concepção e planejamento do Projeto Orla do Portal da Amazônia, incluindo na oportunidade as conclusões extraídas dos dados coletados em campo. Os critérios indicados nos Quadros 13 e 14 apontam se há afastamento, proximidade ou iniciativa insuficiente entre a gestão examinada e o tipo ideal de gestão que emerge do arcabouço teórico da presente pesquisa.

Como se pode perceber nos Quadros, nenhum critério utilizado como referência para avaliar os elementos participação e cooperação na gestão da orla do Portal da Amazônia, especificamente na fase de concepção e revela proximidade com os modelos teóricos da Gestão Social e da Gestão de Bens Comuns.

As próprias dificuldades encontradas para a realização das entrevistas com representantes do município, assim como para o levantamento de informações e a coleta de documentos públicos na etapa de campo da pesquisa revelam que, mesmo tendo havido avanços na atual gestão, persiste a insuficiência dos canais institucionais de comunicação e informação postos à disposição da população, o que constitui um obstáculo à transparência de dados e ao controle social.

Dez anos depois da fase de concepção das obras, ainda predomina a “cultura do sigilo” quanto às informações e aos documentos de interesse coletivo que dizem respeito ao projeto. Apesar de a internet ter sido uma ferramenta importante para a

coleta de dados desta pesquisa, as informações sobre o Projeto Orla da Estrada Nova ainda se mostram incipientes, dispersas, confusas e desatualizadas. Essa mesma inconsistência foi identificada em 2006 pelo órgão licenciador, na análise do pedido de Licença Prévia, quando considerou indefinidas as informações prestadas pelo empreendedor sobre a concepção do projeto e a sua localização (PARÁ, 2006a).

Quadro 13 - Resultado da análise da participação na fase de concepção e planejamento do Projeto Orla do Portal da Amazônia

Participação			
Etapa	Descrição	Critérios	Resultado da Análise
Concepção e planejamento	Fase para debate, na esfera pública, sobre problemas que são de interesse comum. Fase também dedicada à construção da concepção do projeto e do seu planejamento.	Criação de canais para acesso à informação pública, independentemente de solicitação, comunicação e mobilização social.	Iniciativa insuficiente
		Intelegibilidade, transparência e atualização das informações públicas divulgadas.	Iniciativa insuficiente
		Criação de espaços e canais adequados para manifestação de opiniões, demandas e coleta de proposições dos participantes.	Iniciativa insuficiente
		Preparação e educação para o exercício democrático da participação cidadã.	Afastamento
		Pluralidade de participantes e adequada representação, quando necessária.	Iniciativa insuficiente
		Coordenação de interesses conflitantes com abertura para diálogo, entendimento sem coerção e aprendizagem mútua.	Afastamento
		Igualdade participativa.	Afastamento
		Consideração dos anseios da coletividade na construção do interesse comum.	Afastamento
		Na medida do possível, incorporação das proposições dos participantes na concepção do projeto e planejamento da ação pública.	Afastamento
Divulgação e exposição do projeto para consulta pública, após a incorporação das proposições formuladas pelos participantes.	Afastamento		

Fonte: Elaboração própria, 2016.

Quadro 14 - Resultado da análise da cooperação na fase de concepção e planejamento do Projeto Orla do Portal da Amazônia

Cooperação			
Etapa	Descrição	Crerios	Resultado da Análise
Concepção e planejamento	Fase para debate, na esfera pública, sobre problemas que são de interesse comum. Fase também dedicada à construção da concepção do projeto e do seu planejamento.	Criação de canais para acesso à informação pública e incentivo ao engajamento social.	Iniciativa insuficiente
		Intelegibilidade, transparência e atualização das informações públicas difundidas.	Iniciativa insuficiente
		Preparação e educação para o exercício democrático da cooperação.	Afastamento
		Abertura para o diálogo e a colaboração espontânea dos diferentes atores sociais no planejamento da ação pública.	Iniciativa insuficiente
		Abertura para a cooperação interfederativa, interinstitucional e gestão em rede.	Iniciativa insuficiente
		Pluralidade dos atores sociais cooperativos.	Afastamento
		Igualdade de condições para cooperar.	Afastamento
		Criação de mecanismos institucionais para coordenar a cooperação dos atores sociais na formulação da concepção do projeto e do planejamento da ação pública.	Iniciativa insuficiente
		Consideração dos anseios da coletividade na construção do interesse comum.	Afastamento
		Divulgação e exposição do projeto e do planejamento da ação pública criados de forma colaborativa para consulta popular.	Afastamento

Fonte: Elaboração própria, 2016.

Não se pode perder de vista que participação e cooperação – elementos que resultam da convergência entre as concepções teórica e legal de cidade justa, democrática e sustentável e os constructos da Gestão de Bens Comuns, na perspectiva de Ostrom (2011) e da Gestão Social – seriam os meios mais adequados para se vencer as dificuldades e os entraves que afastam a orla do Portal da Amazônia da sustentabilidade urbana e da justiça social, sobretudo nos dias atuais em que se identifica um “[...] maior potencial de retorno do investimento imobiliário na produção de novas tipologias e tendência de gentrificação” (CARDOSO; VENTURA NETO, 2013, p. 70). Uma vez expostos os resultados das análises sobre a etapa prévia do projeto, passa-se agora ao estudo da fase de implantação.

5.4 IMPLANTAÇÃO DO PROJETO ORLA DO PORTAL DA AMAZÔNIA: PROVIDÊNCIAS PREPARATÓRIAS

Na fase preliminar do planejamento do Projeto Orla da Estrada Nova, a despeito das inconsistências e omissões existentes no processo n. 215083/2006, concedeu-se Licença Prévia à obra, conferindo aprovação à sua localização e concepção. O órgão licenciador atestou a viabilidade ambiental do projeto e estabeleceu requisitos básicos e condicionantes⁶⁷ que deveriam ser atendidos na fase seguinte (PARÁ, 2006a).

Com efeito, para dar continuidade ao licenciamento ambiental, no dia 10 de novembro de 2006 o Poder Público municipal requereu Licença de Instalação (LI), dando início ao processo administrativo n. 382022/2006, que visava a implantação do Projeto Orla da Estrada Nova, no trecho compreendido entre a Rua Veiga Cabral e Rua Fernando Guilhon. Na ocasião, apresentou-se o Projeto Executivo da obra e outros documentos, tais como Plano de Reassentamento e Comunicação Social e Relatório de Atendimento às Condicionantes da Licença Prévia (PARÁ, 2006b).

Farias (2013, p. 88-89) explica que a Licença de Instalação e a Licença para Construir (urbanística) precisam ser compatibilizadas para que uma não seja privilegiada em detrimento da outra, afinal ambas são importantes para a adequação do empreendimento à situação ambiental da área. Por se tratar de obrigação de relevante interesse ambiental, o descumprimento das exigências estabelecidas pelo órgão licenciador configura o crime tipificado no artigo 68 da Lei n. 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais).

Para promover a compensação ambiental dos impactos negativos que seriam gerados com a realização das obras, o Poder Público municipal celebrou, no dia 28 de novembro de 2006⁶⁸, um Termo de Compromisso com o órgão licenciador, assumindo a obrigação de apoiar a implementação e gestão da Área de Proteção Ambiental da ilha do Combú (APA estadual), por meio de Plano de Trabalho e Cronograma Físico-financeiro específicos. A ação pública seria custeada com

⁶⁷ Segundo Farias (2013, p. 89), as condicionantes correspondem a determinados direcionamentos comumente dados pelo órgão licenciador para balizar os ajustes que devem ser feitos no Projeto Básico Ambiental, no sentido de fazer ou deixar de fazer algo. Tratam-se de condições de validade da licença.

⁶⁸ O Termo de Compromisso foi publicado no Diário Oficial do Estado do Pará no mesmo dia da assinatura. Não foi possível verificar se o Plano de Trabalho referente à ilha do Combú foi cumprido, pois esta informação não foi encontrada nos autos do processo de licenciamento.

recursos equivalentes a 0,5% do valor total da obra da orla do Portal da Amazônia (PARÁ, 2006b).

O Parecer Técnico de 27 de novembro de 2006, que analisou o Relatório de Atendimento às Condicionantes da Licença Prévia, apontou uma a uma as pendências relativas às medidas de prevenção e mitigação de impactos negativos sobre os meios físico, biótico e socioeconômico⁶⁹ que não teriam sido especificadas ou aperfeiçoadas pelo empreendedor (Idem). Apesar disso, o parecer foi prolatado em sentido favorável à expedição da Licença de Instalação com condicionantes, sob o fundamento de que a documentação apresentada pelo empreendedor estaria atendendo parcialmente as exigências do licenciamento ambiental.

Uma vez expedida a Licença de Instalação n. 0205/2006, com validade de 28/11/2006 a 27/11/2007, chegou ao fim o processo administrativo n. 382022/2006, que durou menos de três semanas entre a data de início e a data de conclusão (Idem).

5.4.1 Execução às avessas: “desde o início a obra tinha começado errado”⁷⁰

Em 2007, amparado pelas licenças obtidas (LP, LI e licença urbanística), o Poder Público municipal deu início às ações de remanejamento das famílias e atividades econômicas que existiam na orla do Portal da Amazônia, no trecho compreendido entre a Rua Veiga Cabral e a Rua dos Mundurucus.

Esta fase foi marcada por conflitos sociais devido à insatisfação dos ocupantes da área com a forma como o processo estava sendo conduzido, que evitava a cooperação da maioria das pessoas afetadas pelo empreendimento, privilegiando mais o contato direto com as lideranças comunitárias consideradas chaves para o sucesso da intervenção urbana. A insatisfação também apresentava relação com os valores oferecidos a título de auxílio moradia para os remanejados e das indenizações de benfeitorias, contexto agravado pela dificuldade de comunicação com agentes municipais.

⁶⁹ Entre as pendências, o Parecer apontou a não apresentação de documento comprobatório de aquisição de área do Conjunto Habitacional Aluísio Chaves, que havia sido proposta para o reassentamento definitivo das famílias, e a não apresentação de cópia dos termos de compromisso relativos aos remanejamentos, reassentamentos e às indenizações pactuados entre o município de Belém e os ocupantes dos imóveis afetados pelas obras na orla (PARÁ, 2006). De acordo com dados colhidos junto ao escritório do PROMABEN, até o mês de setembro de 2015 a demanda habitacional na Bacia da Estrada Nova relativa aos acordos firmados entre os ocupantes remanejados da orla e o município de Belém era de 224 imóveis para atender 883 pessoas.

⁷⁰ Opinião proferida pelo Entrevistado 12.

Uma vez planejadas as ações de remanejamento das famílias, as realocações de atividades econômicas e superadas algumas questões jurídicas relativas à ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal⁷¹, o município instalou o canteiro de obras e deu abertura à implantação do projeto, no começo de 2007.⁷² A etapa de implantação foi dedicada à drenagem de areia e ao aterramento hidráulico parcial da orla direita do Rio Guamá, conforme demonstrado nas Fotografias 9, 10, 11 e 12.

Fotografia 9 - Vista aérea da orla em junho de 2007



Fonte: SEURB, 2007.

Fotografia 10 - Aterramento hidráulico das margens do Rio Guamá



Fonte: Cedida pelo Entrevistado 12, 2016.

Fotografia 11 - Sinalização do canteiro de obras



Fonte: Cedida pelo Entrevistado 12, 2016.

Fotografia 12 - A obra em maio de 2010 já com aterramento e asfaltamento



Fonte: Cedida pelo Entrevistado 12, 2016.

⁷¹ A tutela antecipada concedida pelo Juízo da 9ª Vara Federal no dia 12 de janeiro de 2007, para obstar o início das obras, teve os seus efeitos suspensos por uma decisão monocrática proferida pelo Desembargador Relator do Agravo de Instrumento n. 2007.01.00.0003622, distribuído para a Sexta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Desse modo, as obras foram executadas por força de decisão judicial provisória, uma vez que o efeito suspensivo conferido ao agravo levou a SEMA a decidir pela continuidade da análise do licenciamento ambiental (PARÁ, 2007, p. 232).

⁷² Em um vídeo institucional veiculado no começo de 2007, a Prefeitura de Belém anunciou o início das obras. O vídeo está disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Aj4zmJtgQsY>>.

Em 26 de julho de 2007, quatro meses antes de expirar a validade da Licença de Instalação, protocolizou-se requerimento de renovação, ensejando a autuação do processo n. 275333/2007. Dois anos depois, após análise documental e vistorias técnicas⁷³ feitas pelo órgão licenciador, o empreendedor foi notificado a cumprir exigências para que o licenciamento tivesse continuidade (PARÁ, 2007). Entre as pendências detectadas, algumas eram de cunho técnico, relativas à engenharia da obra, enquanto outras estavam focadas em questões atinentes ao meio socioeconômico, como por exemplo as exigências n. 10 a 11 e 13 a 22, citadas a seguir:

- “10. Apresentar cronograma executivo das obras e da etapa de operação do empreendimento, atualizado e compatibilizado com todos os programas e subprogramas ambientais. Deverá ser destacado o início do processo de reassentamento da população afetada, bem como da relocação das atividades econômicas;
11. Apresentar os documentos comprobatórios do acordo firmado entre a Prefeitura e a população a ser remanejada/reassentada e atividades econômicas, bem como os contratos das indenizações a serem realizadas; [...]
13. Indicar as ações a serem desenvolvidas para promover a preservação da Área de Preservação Permanente - APP, especialmente daquela composta por vegetação de aningas;
14. Informar a esta SEMA sobre a inclusão ou não das ações do Projeto de Recuperação Urbano Ambiental da Bacia da Estrada Nova, sub-bacia II, no atual projeto Orla da Estrada Nova;
15. Avaliar e informar a esta SEMA as alterações sugeridas pela população atingida quanto ao auxílio moradia, frequentemente questionado pelas mesmas;
16. Avaliar e informar a esta SEMA sobre a viabilidade de adaptação construtiva das unidades habitacionais para construção das garagens;
17. Avaliar e informar a esta SEMA sobre as reivindicações pleiteadas pela população atingida no que concerne à ampliação do número de quartos;
18. Apresentar os dados resultantes dos novos levantamentos socioeconômicos, visando serem registrados oficialmente no plano de reassentamento;
19. Indicar as ações a serem desenvolvidas para o equacionamento do remanejamento das interferências aéreas e subterrâneas necessárias;
20. Indicar as ações a serem desenvolvidas para o Programa de Apoio à Reconstituição de Fontes de Renda, atentando para os casos de mão-de-obra informal;
21. Indicar as ações desenvolvidas do Programa de Relocação de Terminais Aquaviários e encaminhar cronograma específico para relocação dos portos existentes e;
22. Indicar as ações desenvolvidas do Programa de Educação Ambiental” (PARÁ, 2007, p. 104-105).

⁷³ As vistorias técnicas foram realizadas nos meses de julho e setembro de 2007 e novembro de 2008.

O teor da Notificação trazida à colação revela que as obras foram executadas entre fevereiro-março de 2007 e julho de 2009 sem que questões importantes tivessem sido resolvidas pelo Poder Público municipal, principalmente as advindas de reivindicações da população diretamente afetada pelo projeto. O Parecer Técnico n. 13844/GEINFRA/CLA/DILAP/2010 referente ao pedido de renovação da Licença de Instalação, proferido no dia 17 de novembro de 2010, contém 26 laudas de análise pormenorizada das pendências identificadas pela Diretoria de Licenciamento Ambiental de Atividades Poluidoras da SEMA. Entre os pontos insatisfatórios e pendentes, cita-se um que desperta atenção por ter assinalado que um material (areia) não previsto durante as etapas de LP e LI estaria sendo utilizado na obra:

“[...] Quanto aos materiais utilizados para construção da contenção, segundo o Diretor da SEURB, os blocos de rochas e os de granulometria (brita) são provenientes de uma jazida que estaria localizada no município de Irituia e que possui Licença de Operação, embora não tenha encaminhado a esta sem documento comprobatório. Ainda segundo o representante da prefeitura, estaria sendo realizada uma combinação de aterro hidráulico e areia. Ressalta-se que a utilização dessa areia não estava prevista durante o licenciamento prévio e o empreendedor não havia comunicado essa alteração oficialmente até o momento da vistoria. Informou, ainda, que a origem do material seria de uma jazida localizada no município de Tracuateua, denominada de Fazenda Santa Mônica, que, segundo o representante, possui Licença de Operação e chega à obra por sistema viário, embora não tenha encaminhado à SEMA documento comprobatório. Essa mudança de método construtivo posteriormente foi relatada em documento protocolado em 19/10/2007 [...]. Dentre as considerações, informou que a obra de implantação do aterro estaria utilizando areia transportada, por balsas ou caçambas, diferente do que inicialmente foi proposto, chamando atenção para o desconhecimento dos locais das jazidas e suas respectivas licenças ambientais” (PARÁ, 2007, p. 111).

A rigor, qualquer alteração dos Projetos Básico Ambiental e Executivo sem prévia comunicação e autorização do órgão licenciador é fato novo que pode ensejar o cancelamento das licenças concedidas e o reinício do licenciamento ambiental. No caso, a mudança na técnica empregada para aterramento das margens do Rio Guamá, e conseqüentemente do material aplicado, não pode ser considerada irrelevante, afinal o método original, que reaproveitaria areia dragada do corpo hídrico, aumentaria a navegabilidade na área e seria menos dispendioso do que a compra de areia proveniente de jazida particular. Eventuais impactos negativos desta técnica poderiam ter sido previstos no EIA/RIMA e, assim, discutida a adoção de medidas

preventivas ou mitigadoras para a hipótese de suspensão de sedimentos no rio ou contaminação das águas superficiais por produtos perigosos.

As Fotografias 13 e 14 mostram o transporte por caçambas e a aplicação da areia no aterramento hidráulico da orla, técnica que, por não estar projetada, não foi objeto de análise prévia pelo órgão licenciador, tampouco de discussão com a sociedade na audiência pública de julho de 2006.

Fotografia 13 - Caçambas utilizadas para entrega de areia no canteiro de obras



Fonte: Google Street View, 2012.

Fotografia 14 - Aplicação da areia oriunda de jazida no aterramento da orla



Fonte: Cedida pelo Entrevistado 12, 2016.

Entre os 22 itens pendentes de atendimento pelo empreendedor e que foram descritos na Notificação n. 10718/GEINFRA/CLA/DCQA/2009, o Parecer Técnico n. 13844/GEINFRA/CLA/DILAP/2010 evidencia que nove foram parcialmente cumpridos (itens 6, 7, 8, 10, 15, 17, 18, 19 e 21); sete não foram atendidos (itens 3, 4, 5, 11, 12, 13 e 22) e seis foram integralmente atendidos (1, 2, 9, 14, 16 e 20).

Do conjunto de itens não atendidos, destacam-se três que dizem respeito aos meios socioeconômico e biótico: (11) a não apresentação dos documentos comprobatórios dos acordos que teriam sido firmados entre o Poder Público municipal e as pessoas incluídas nas ações de remanejamento/reassentamento e realocação de atividades econômicas, assim como dos contratos das indenizações que seriam realizadas; (13) a não indicação das ações que seriam desenvolvidas para promover a preservação da APP do Rio Guamá, especialmente daquela composta por vegetação de aningas; e (22) a não indicação das ações que seriam desenvolvidas no Programa de Educação Ambiental (PARÁ, 2007). Quanto aos relatórios de acompanhamento dos programas ambientais do Projeto Executivo, o Parecer Técnico

teceu minuciosa análise sobre cada um, cabendo destaque a dois: Programa de Comunicação Social e Programa de Reassentamento e Compensação Social.

O Programa de Comunicação Social tinha como principal objetivo estabelecer um canal de comunicação e relacionamento entre as pessoas atingidas pelas obras e os agentes municipais envolvidos nos processos de planejamento e execução do projeto Orla do Portal da Amazônia. Os canais seriam abertos mediante divulgação de informações, realização de campanhas de esclarecimento, divulgação das características das ações e dos benefícios que seriam resultantes da implantação do projeto (Idem). Na prática, o programa não logrou êxito, pois efetivamente não houve informação esclarecida e dialogicidade entre população e agentes municipais.

O Programa de Comunicação Social teve início pelas ações de divulgação do empreendimento à população, especialmente durante a audiência pública ocorrida em 28 de julho de 2006. No que diz respeito às informações intermediárias sobre a evolução das frentes de obra e a interferência do projeto sobre os moradores e as atividades econômicas que existiam na orla, o programa limitou-se a esclarecer que o andamento das obras sofrera redução no ritmo em virtude da alteração da metodologia construtiva utilizada (aterro hidráulico). Os anseios populares, sobretudo relacionados à questão habitacional, não foram incorporados pelo Poder Público municipal. O Parecer Técnico n. 13844/GEINFRA/CLA/DILAP/2010 segue a cautelosa análise aduzindo o seguinte:

“Sobre as ações de divulgação dirigida vinculada ao processo de reassentamento e as de atendimento a consultas e reclamações que estariam nitidamente imbrincadas, percebe-se insuficiência e/ou ineficácia das mesmas, uma vez que existe grande desconhecimento da população sobre as ações de remanejamento e de reassentamento, fato que foi possível perceber em vistoria (realizada em julho de 2007), nos comentários expostos em reuniões públicas ocorridas e também nas próprias reportagens veiculadas nos meios de comunicação. Assim, torna-se necessário ajustar os canais de comunicação e de relacionamento entre o empreendimento e os constitutivos sociais para que ocorra uma real e concreta efetividade destas ações de esclarecimentos. Nesse sentido, ressalta-se que as ações de comunicação social devem, entre outros, regerem os anseios e as expectativas das populações direta ou indiretamente atingidas, mapeando todas as partes interessadas e as possíveis alterações nos diagnósticos socioeconômicos obtidos na região. Com relação às ações de ‘atendimento a consultas e reclamações’, foi informado que, em decorrência das alterações ocorridas no Programa de Reassentamento, tiveram suas implementações adiadas. Também estaria sendo definido o local para implantação do ‘Plano Social’ que iria funcionar com equipe especialmente contratada pela SEHAB, para esclarecimentos sobre o andamento das ações. Ademais, foi

apresentado um cronograma de reuniões participativas comunitárias a serem realizadas com a população afetada e com os proprietários de atividades econômicas.

[...]

Uma das ações foi a assembleia geral ocorrida em 02/07/2008, com participação registrada em folha de frequência com 53 participantes em que os representantes da empresa responsável pela execução do projeto físico e arquitetônico das unidades habitacionais apresentaram o projeto físico de urbanização e de infraestrutura que será executado no setor B (Vilas Elaine, Santos, Palmito, Santa Rita, Passarinho, Valério, Gigi e Maria Izabel). Entretanto, foi informado também que após esclarecimento das dúvidas dos participantes, a reunião foi interrompida pela manifestação de várias pessoas que 'incontrolavelmente não mediram esforços para expressar suas divergências pessoais e políticas' o que impediu a continuidade da mesma.

[...]

No dia 29 de julho de 2008, contanto com 75 participantes, ocorreu assembleia com moradores das 77 (setenta e sete) residências que integram a primeira etapa de imóveis a serem remanejados inicialmente do setor B (Vilas Elaine, Santos, Palmito, Santa Rita, Passarinho e Valério), em que técnicas do departamento Social da SEHAB responderam as dúvidas dos moradores e prestaram mais esclarecimentos sobre o remanejamento. Foram abordados alguns problemas gerados em decorrência das informações incertas deflagradas na comunidade, o plano de reassentamento e seus critérios e a manifestação dos moradores em relação aos aspectos 'dificultadores' das negociações entre a prefeitura e comunidade.

[...]

Diferentemente de outros projetos desta natureza que habitualmente incorporam entre suas ações de mitigação ambiental programas de educação ambiental, o estudo ambiental (EIA) atrelou o referido programa somente para a fase de operação, o que é questionado nesse parecer técnico. Por outro lado, o estudo destacava no âmbito do programa de comunicação social campanhas de educação que, de maneira insipiente, cumprem de alguma forma o papel da educação ambiental, todavia com menor dimensionamento, tornando-se assim imprescindível a urgente aplicação do programa (com equipe, metas, cronograma, investimento etc.) para estas intenções" (PARÁ, 2007, p. 124-125).

A citação de trechos do Parecer Técnico n. 13844/GEINFRA/CLA/DILAP/2010, ainda que longos, é necessária para evidenciar como ocorreu a tomada de decisão (centralizada) sobre diversos aspectos do Projeto Orla do Portal da Amazônia e para demonstrar como era precária a comunicação entre o empreendedor e a população. Quanto ao Programa de Reassentamento e Compensação Social (PRCS), já bastante comentado alhures, cumpre trazer à colação alguns trechos do parecer que corroboram o inadequado tratamento dispensado pelo empreendedor às pessoas e atividades econômicas (formais e informais) afetadas pela obra:

"Esse programa tem apresentado várias alterações e indefinições por parte do interessado.

[...]

No processo de licenciamento para obtenção da Licença Prévia, a população passível de remanejamento involuntário solicitou que o local de reassentamento não fosse vertical, uma vez que causaria certa inconformidade as características de suas atuais casas, que possuem quintais e áreas livres, e também que se localizasse no próprio bairro para facilitar o deslocamento até seus locais de estudo e trabalho [...]. A situação acima também foi manifestada por esta SEMA nas exigências previstas da Notificação nº 2171/2006, do processo nº 215083/2006 para obtenção da Licença Prévia, que em seu item 9 indicava que a alternativa mais viável para o reassentamento definitivo seria referente a condomínio horizontal, devido as famílias da ADA não possuírem hábitos culturais de moradia em edificações verticais e, sobretudo, quanto aos custos a serem estabelecidos por tarifas públicas, condomínio etc., que iriam incidir sobre a baixa renda das mesmas.

[...]

O documento de acompanhamento do Programa de Reassentamento e Compensação Social, comparado ao apresentado em julho de 2007, também omitiu informações sobre as ações de restabelecimento das Atividades Econômicas que contemplavam indenizações em dinheiro aos proprietários das benfeitorias existentes nos terrenos e a compensação aos lucros cessantes das atividades impactadas definitivamente.

[...]

Outras situações, como as das instalações clandestinas que não pagam tributos, mas que agregam mão-de-obra (boxes alugados, bares, restaurantes e outros), não foram tratadas, tampouco indicadas ações ou soluções que serão utilizadas para mitigar os impactos nesses serviços” (PARÁ, 2007, p. 125-126).

Pelas razões expostas nas transcrições trazidas à lume e por outros motivos analisados ao longo do parecer citado, a Diretoria de Licenciamento Ambiental de Atividades Poluidoras da SEMA indeferiu o pedido de renovação da Licença de Instalação no dia 17 de novembro de 2010. Contra a decisão denegatória da licença ambiental não foi interposto recurso administrativo (PARÁ, 2007).

Sem embargo da autoexecutoriedade da decisão administrativa, entre novembro de 2010 e dezembro de 2012, a obra foi realizada sem licença ambiental válida, uma vez que a Licença de Instalação n. 0205/2006 venceu em 27 de novembro de 2007.

Em 05 de dezembro de 2012, quando o trecho de 1.500 metros compreendido entre a Rua Veiga Cabral e a Rua Fernando Guilhon já havia sido inaugurado há cerca de seis meses (30 de junho de 2012), o empreendedor obteve conjuntamente a Licença de Instalação n. 2005/2012 e a Licença de Operação n. 7342/2012,

regularizando a situação da obra perante o órgão licenciador (PARÁ, 2012, p. 250-253)⁷⁴.

As licenças corretivas são consequências do segundo pedido de renovação de Licença de Instalação, formalizado em 3 de dezembro de 2012 por meio do processo n. 37409/2012, cujo sucinto Parecer Técnico – lavrado em 5 laudas no dia seguinte à protocolização do requerimento – manifestou-se favoravelmente à expedição das licenças ambientais com condicionantes.

A Licença de Instalação n. 2005/2012 também autorizou a implantação do trecho pendente de 700 metros entre a Rua dos Mundurucus e a Rua Fernando Guilhon, com validade até 5 de dezembro de 2015, prazo que acabou findando sem que o empreendedor tivesse manifestado interesse em dar prosseguimento à obra, por alegada falta de recursos financeiros.

O documento em destaque revela que, sob as premissas da Gestão Social, os canais criados para acesso à informação pública, comunicação e mobilização social foram insuficientes. Percebe-se que as ações do Poder Público municipal careceram de inteligibilidade, transparência e atualização das informações públicas postas à disposição da população para subsidiar decisões quanto a inclusões e alterações do Projeto Executivo.

Ademais, contata-se que somente os moradores da orla foram convocados, em determinadas ocasiões pouco divulgadas, para tratar do andamento de questões habitacionais, em espaços físicos que podem ter limitado o acesso a outros atores sociais. Pelo conteúdo do Parecer Técnico n. 13844/GEINFRA/CLA/DILAP/2010, pode-se deduzir que durante as reuniões coordenadas pelo empreendedor não houve pluralidade de participantes, tampouco igualdade participativa e tomada de decisão coletiva. Houve, na verdade, decisão centralizada no Poder Público municipal e coercitiva, despida de dialogicidade e transparência de informações.

Mesmo que o projeto tenha constituído formalmente um Conselho Gestor e uma Comissão de Acompanhamento de Obra com suposta “participação” de alguns membros da comunidade, o teor do parecer em comento deixa claro que não houve

⁷⁴ Em que pese a expedição das Licenças de Instalação e Operação em dezembro de 2012, vale lembrar que ainda não há decisão transitada em julgado sobre a ação civil pública (processo n. 001003581.2006.4.01.3900) proposta pelo Ministério Público Federal em face do Município de Belém, do Estado do Pará e da Construtora Andrade Gutierrez S/A. A sentença declarou a nulidade da Licença Prévia e do contrato para a execução das obras, mas os seus efeitos estão suspensos, aguardando julgamento dos recursos interpostos pelos requeridos.

efetiva abertura para o compartilhamento de deveres e responsabilidades (descentralização de poder) entre coletividade e Poder Público municipal. A rigor, não houve discussão coletiva e construção do interesse comum para gestão do bem comum urbano.

As decisões mais importantes sobre o projeto foram tomadas de forma centralizada pelo empreendedor, que apenas comunicava a população sobre o que já estaria resolvido e sendo executado, sem preocupação com que tais esclarecimentos estivessem realmente sendo compreendidos pelos destinatários. Outrossim, o projeto foi marcado por insuficiência das ações de educação ambiental, dificuldade de diálogo e concertação de interesses conflitantes, quadro esse que não incentivou o engajamento social e a cooperação espontânea na gestão do espaço durante a fase de implementação.

Com base nas evidências discutidas ao longo deste capítulo, retomam-se os critérios aplicados para análise dos elementos participação e cooperação na etapa de tomada de decisão e implantação do Projeto Orla do Portal da Amazônia, incluindo desta vez as conclusões geradas por meio dos dados coletados em campo.

Os critérios indicados nos Quadros 15 e 16 demonstram se há afastamento, proximidade ou iniciativa insuficiente entre a gestão examinada e o tipo ideal de gestão que emerge do arcabouço teórico da presente pesquisa.

Como se pode perceber nos referidos Quadros, nenhum critério utilizado para avaliar os elementos participação e cooperação na gestão da orla do Portal da Amazônia, mais precisamente na fase de tomada de decisão e implantação, manifesta proximidade com os modelos teóricos da Gestão Social e da Gestão de Bens Comuns, que, como debatido nesta pesquisa, podem contribuir para a materialização do projeto político da cidade justa, democrático e sustentável.

As informações refletidas nos Quadros, a seguir, sintetizam as análises das evidências apresentadas neste capítulo e revelam quem foram os participantes do Projeto Orla do Portal da Amazônia, as desigualdades que subsistiram na participação e como foi o processo de tomada de decisão sobre assuntos de interesse coletivo. As informações também descortinam que não houve efetiva cooperação de múltiplos atores sociais e nem incentivo ao engajamento da população como um todo.

Quadro 15 - Resultado da análise da participação na fase de tomada de decisão e implantação do Projeto Orla do Portal da Amazônia

Participação			
Etapa	Descrição	Critérios	Resultado da Análise
Tomada de decisão e implantação	Fase para deliberação, na esfera pública, sobre os assuntos de interesse comum discutidos e planejados coletivamente.	Criação de canais para acesso à informação pública, comunicação e mobilização social.	Iniciativa insuficiente
		Intelegibilidade, transparência e atualização da informação pública disponibilizada para subsidiar a decisão conjunta.	Afastamento
		Espaços adequados à deliberação coletiva.	Iniciativa insuficiente
		Pluralidade de participantes e adequada representação, quando necessária.	Iniciativa insuficiente
		Igualdade participativa.	Afastamento
		Tomada de decisão coletiva, sem coerção, pelos participantes.	Afastamento
		Implementação da decisão coletiva tomada mediante delegação de ações e participação ativa dos atores sociais na gestão.	Afastamento

Fonte: Elaboração própria, 2016.

Quadro 16 - Resultado da análise da cooperação na fase de tomada de decisão e implantação do Projeto Orla do Portal da Amazônia

Cooperação			
Etapa	Descrição	Critérios	Resultado da Análise
Tomada de decisão e implementação	Fase para deliberação, na esfera pública, sobre os assuntos de interesse comum discutidos e planejados coletivamente.	Criação de canais para acesso à informação pública e incentivo ao engajamento social.	Iniciativa insuficiente
		Intelegibilidade, transparência e atualização da informação pública disponibilizada para subsidiar a deliberação.	Afastamento
		Abertura para compartilhamento de deveres e responsabilidades (descentralização de poder) entre coletividade e Poder Público.	Afastamento
		Criação de espaços e canais adequados para manifestação de opiniões, demandas e coleta das proposições da coletividade.	Iniciativa insuficiente
		Pluralidade dos atores sociais cooperativos.	Iniciativa insuficiente
		Igualdade de condições para cooperar.	Afastamento
		Tomada de decisão coletiva, sem coerção, pelos atores engajados na ação pública.	Afastamento
		Implementação da decisão coletiva tomada mediante delegação de ações e colaboração voluntária dos atores sociais na gestão.	Afastamento

Fonte: Elaboração própria, 2016.

Feitas as análises sobre a etapa de implantação do projeto, na subseção seguinte analisa-se como ficou o espaço público após a intervenção urbanística e como vem sendo realizada a sua gestão pelo Poder Público municipal.

5.5 ORLA DO PORTAL DA AMAZÔNIA: GESTÃO DO BEM COMUM URBANO NA CIDADE DE BELÉM

Devido às diversas modificações que foram realizadas no projeto urbanístico original, o espaço de orla inaugurado em 30 de junho de 2012 – trecho entre a Rua Veiga Cabral e a Rua dos Mundurucus – acabou apresentando um aspecto paisagístico diferente das maquetes física e eletrônica apresentadas à população em 2006. Algumas adequações de ordem técnica foram determinadas pelo órgão licenciador, porém outras foram resultados de alterações promovidas de forma unilateral pelo empreendedor. Como o trecho de 700 metros compreendido entre a Rua dos Mundurucus e a Rua Fernando Guilhon deixou de ser implantado, por alegada falta de recursos financeiros, alguns itens previstos no projeto não foram consolidados, tais como 1 restaurante, 1 quiosque, 1 teatro e 3 paradas de ônibus com abrigos.

Quanto à parte urbanizada, os itens executados foram: pistas de rolamento (vias de circulação de veículos), canteiros, praças, quadras poliesportivas, 4 quiosques, ciclovia, calçadas para passeio de pedestres, decks de madeira, caramanchões, iluminação pública, posto policial, 3 estacionamentos para cerca de 100 automóveis e plantio de espécies vegetais ornamentais (PARÁ, 2007, p. 232-234). No que diz respeito à parte social do projeto, foi parcialmente construído um conjunto de blocos de apartamentos residenciais localizado na esquina da orla com a Rua dos Mundurucus.

Sobre este assunto, veja-se que o foi registrado no Parecer Técnico n. 20568/GEINFRA/CLA/DILAP/2012, datado de 04 de dezembro de 2012, que sugeriu a emissão da Licença de Instalação n. 2005/2012 e da Licença de Operação n. 7342/2012, após vistorias no local:

“[...] Observa-se que para urbanizar a orla se fez necessário a demolição das palafitas, nesse sentido a Prefeitura de Belém informa que desapropriou, indenizou e realocou moradores que ocupavam a Área Diretamente Afetada – ADA. Foi projetado de imediato dois conjuntos habitacionais dentro da própria ADA, o primeiro residencial

construído na esquina da orla com a Rua Oswaldo de Caldas Brito, com 96 unidades habitacionais; o segundo está em construção na esquina da orla com a Rua Mundurucus com 128 unidades habitacionais e mais um terceiro residencial, esse na sub-bacia 2 na esquina da Avenida Bernardo Sayão com a Travessa Quintino Bocaiúva já denominado Conjunto Habitacional Aluísio Chaves com 408 unidades habitacionais, perfazendo 547 unidades habitacionais no empreendimento.

A equipe responsável pelo meio socioeconômico da SEURB informou que foram cadastradas 547 famílias que serão reassentadas, desse total de unidades habitacionais que serão construídas para atender às famílias remanejadas 224 estão previstas para abrigarem os moradores remanejados da área da orla. As demais unidades habitacionais irão atender os remanejados do PROMABEN - Projeto de Macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova. Até o momento só foram construídos e entregues 02 blocos dos 10 previstos no projeto de urbanização da Orla da Estrada Nova.

[...]

Segundo o relatório entregue na SEMA, 256 pessoas recebem auxílio moradia, 24 auxílio comércio, outras 58 foram indenizadas por não aceitarem o reassentamento e 16 famílias foram reassentadas nas unidades habitacionais situadas na Via Orla com a Oswaldo de Caldas Brito. Essas informações se encontram no relatório acima citado juntamente com informações como: termo de acordo e adesão entre Prefeitura e famílias reassentadas ou indenizadas.

[...]

Verificou-se que o projeto de urbanismo apresentado pela Prefeitura de Belém sofreu modificações e adequações a partir do projeto geométrico das vias de forma a promover a integração e a recuperação ambiental do espaço.

No Relatório de Complementação apresentado, a retificação quanto aos limites do objeto de licenciamento foi feita da seguinte maneira: a Orla da Estrada Nova foi concebida como uma via e área de lazer a ser implantada à margem direita do rio Guamá, entre as ruas Veiga Cabral/Cidade Velha até Fernando Guilhon/Jurunas.

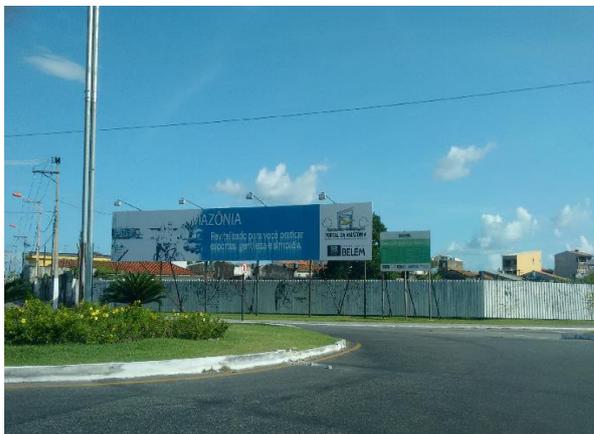
O Projeto Orla da Estrada Nova que foi implantado entre o Mangal das Garças (Rua Veiga Cabral/Cidade Velha) e a Rua dos Mundurucus, corresponde a um trajeto de 1.500 m por 70 m de largura de orla.

A segunda etapa compreenderá da rua dos Mundurucus até Fernando Guilhon, em uma extensão a ser implantada de 700 m de orla" (PARÁ, 2007, p. 233).

O parecer trazido à colação deixa claro que o primeiro trecho de 1.500 metros recebeu licença para funcionar sem que o empreendedor tivesse concluído o reassentamento da maior parte das famílias afetadas pelo projeto, o que postergou por prazo indeterminado o cumprimento da cláusula constante dos termos de acordo celebrados com o Poder Público municipal, que garantia o retorno dos moradores à orla do Portal da Amazônia quando concluída a obra. Pelo que se pode constatar através do documento transcrito, integrante do processo de licenciamento ambiental do empreendimento, a abertura de uma "janela" para o Rio Guamá gerou benefícios urbanísticos que vem sendo usufruídos por habitantes e visitantes de Belém, mas não garantiu integralmente o direito à habitação e ao bem-estar aos antigos moradores da

orla, o que vai contra a teoria da Gestão de Bens Comuns. As Fotografias 15, 16, 17 e 18 demonstram como ficou a orla do Portal da Amazônia após a intervenção pública.

Fotografia 15 - Rotatória e placa de entrada na Rua Veiga Cabral



Fonte: Elaboração própria, 2016.

Fotografia 16 - Canteiro central, plantas ornamentais e via asfaltada



Fonte: Elaboração própria, 2016.

Fotografia 17 - Quiosque n. 1, calçada e área de convivência sem guarda-corpo para permitir a contemplação do rio



Fonte: Elaboração própria, 2016.

Fotografia 18 - Quadra poliesportiva próxima ao Quiosque n. 2, usado pela Guarda Municipal de Belém



Fonte: Elaboração própria, 2016.

As fotografias trazidas à colação retratam vários itens executados do projeto que foram citados no Parecer Técnico n. 20568/GEINFRA/CLA/DILAP/2012 e revelam a profunda mudança ocorrida na paisagem original da orla. Antes da intervenção pública, a área que recebeu asfaltamento e calçamento era alagada (várzea). As águas do Rio Guamá chegavam às palafitas e facilitavam a atracação de pequenas embarcações utilizadas no transporte fluvial de pessoas e mercadorias. Com a reestruturação urbanística, o espaço se tornou um dos mais convidativos de Belém,

passando a ser muito procurado para práticas de esporte, lazer e turismo. As Fotografias 19, 20, 21, 22, 23 e 24 mostram outros trechos urbanizados.

Fotografia 19 - Residências na orla que ainda não foram atingidas pelo projeto



Fonte: Elaboração própria, 2016.

Fotografia 20 - Parque infantil na entrada da Rua Oswaldo de Caldas Brito



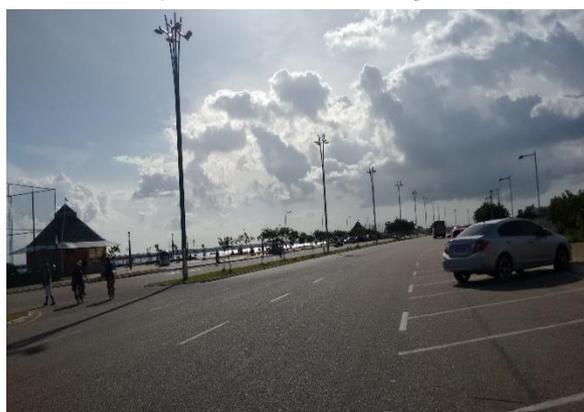
Fonte: Elaboração própria, 2016.

Fotografia 21 - Bloco de edifícios residenciais construídos na orla



Fonte: Google Street View, 2012.

Fotografia 22 - Estacionamentos para veículos e postes de iluminação



Fonte: Elaboração própria, 2016.

Fotografia 23 - Trecho final na Rua dos Mundurucus e, ao fundo, porto privado



Fonte: Elaboração própria, 2016.

Fotografia 24 - Vista aérea do trecho urbanizado (alça de 1.500 metros)



Fonte: ORM, 2013.

Pelas fotografias percebe-se que à direita da orla pode ser vista a beira-rio com calçamento, arborização e equipamentos urbanos implantados para favorecer o passeio de pedestres, ciclistas e a livre contemplação do rio. No lado esquerdo podem ser encontrados terrenos da União que são classificados como bens públicos de uso especial, estando a maioria concedida a pessoas físicas para fins de moradia de interesse social.

Devido à valorização paisagística proporcionada pelo projeto, a orla do Portal da Amazônia é atualmente um dos espaços mais frequentados da cidade, especialmente nos finais de semana e feriados, quando recebe um fluxo aumentado de visitantes (residentes na área, moradores de outros bairros e turistas). Grandes eventos culturais e esportivos têm sido promovidos no trecho inaugurado – aniversários da cidade, provas de corridas de rua, *shows*, festas juninas, comemorações de Natal e *Réveillon* – para os quais algumas vezes são montados palcos, estruturas móveis de apoio, placas publicitárias e barracas de vendas de bebidas e comidas.

Os eventos culturais promovidos na orla são administrados pela Coordenadoria Municipal de Turismo (BELEMTUR) – estrutura ligada diretamente ao Gabinete da Prefeitura, cujos objetivos são planejar, coordenar, controlar e avaliar as atividades relacionadas com o turismo na cidade – e pela Fundação Cultural do Município de Belém (FUNBEL). Já os eventos esportivos são administrados pela Secretaria Municipal de Esporte, Juventude e Lazer (SEGEL), cujos objetivos são planejar, coordenar, orientar, acompanhar a execução, o controle e a avaliação das ações governamentais direcionadas ao esporte, juventude e lazer.

A gestão da orla no que tange ao comércio em vias públicas de produtos (bebidas e comidas) e serviços de diversão (aluguel de patins, bicicletas, triciclos, cama elástica etc.) e ao ordenamento do uso do espaço por vendedores ambulantes (carrinhos de lanches, vendedores com isopor e *food trucks*) é atribuição da Secretaria Municipal de Economia (SECON).

Além de cadastrar e fiscalizar os vendedores ambulantes, controlando até mesmo a quantidade de permissões e autorizações provisórias dadas para uso dos espaços de orla da cidade, a SECON também é responsável pela gestão de três dos quatro quiosques construídos na orla do Portal da Amazônia, pois um é utilizado pela Guarda Municipal de Belém, encarregada da segurança patrimonial do espaço.

O uso dos três quiosques sob gestão da SECON é objeto de controvérsia, pois entre os vendedores atuantes na orla não há informações sobre quando e como ocorreu o processo de seleção das empresas privadas que comercializam bebidas, comidas típicas e sorvetes⁷⁵. O quiosque usado pela Guarda Municipal de Belém funciona 24 horas, ao passo que os demais quiosques funcionam mais frequentemente de sexta-feira a domingo, a partir das 16 horas, quando a circulação de pessoas é maior.

A Guarda Municipal de Belém é integrante Núcleo Cuida Belém, estrutura ligada ao Gabinete da Prefeitura. As ações preventivas do posto permanente e das rondas da Guarda Municipal na orla do Portal da Amazônia consistem em operações de segurança patrimonial; reordenamento do espaço público e de ambulantes; prevenção e combate ao comércio ilegal e repressão a crimes, como furtos, roubos, tráfico de entorpecentes e portes ilegais de armas. As ações de fiscalização e apreensão na orla são realizadas em articulação com SECON, SEMMA, Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN), Agência de Vigilância Sanitária (ANVISA), Polícia Civil e Polícia Militar do Pará.

Ainda quanto ao uso dos três quiosques com exploração econômica, desperta atenção a ausência de informações de interesse público sobre os procedimentos aplicados para a seleção de empresas privadas. A rigor, nos termos do artigo 2º da Lei n. 8.666/1993 e do artigo 18 da Lei n. 9.636/1998, o uso dos quiosques por concessão, permissão ou locação deve ser precedido de licitação e também de cessão de uso pela SPU, já que incide sobre acrescido de marinha.

A SPU não interfere na gestão do solo urbano, mas é responsável pela gestão do patrimônio federal, por isso tem o direito de cobrar um valor pela exploração econômica sob bem da União feita em caráter de exclusividade por particulares, salvo se no ato de cessão da área tais recursos forem destinados à manutenção do projeto. Segundo informações colhidas junto à Assessoria Jurídica da SECON no dia 29 de abril de 2016, os quiosques da orla do Portal da Amazônia estão “em fase de ordenamento”, motivo pelo qual não foi possível levantar informações detalhadas sobre licitações porventura realizadas para cessão do uso a empresas privadas.

⁷⁵ A autorização para realização de obras e serviços na orla dada pela SPU ao município de Belém não se confunde com o uso do espaço, que é um acrescido de marinha. A rigor, depois de concluída a obra, o município deveria requerer a cessão de uso da área que foi objeto da intervenção urbana, o que ainda não fora feito, segundo informações colhidas junto à SPU no dia 09 de agosto de 2016.

De acordo com relatos dos Entrevistados 12, 14 e 15, as atuações da SECON também contam com apoio de pelo menos duas associações privadas, criadas por comerciantes informais⁷⁶ da área do Portal da Amazônia: Associação de Vendedores da Orla de Belém (AVOB) e Associação de Trabalhadores Informais do Portal da Amazônia (ATIPAM). Outra entidade que auxilia os trabalhos da SECON é a Associação de Comidas de Rua, *Food Trucks* e *Trailers* da Região Metropolitana (ASCOR). As associações organizam a demandas de seus respectivos membros e informam a SECON sobre eventuais irregularidades verificadas na orla, como por exemplo a venda de produtos por pessoas não cadastradas e o uso desordenado do espaço urbano.

Sobre esse assunto, o Entrevistado 14 esclareceu que a Lei Municipal n. 7.862/1977, que trata do comércio ambulante em Belém, não proíbe o uso itinerante da via pública, mas o uso por estacionário depende de prévio cadastro e permissão do município. O controle dos vendedores itinerantes e estacionários é baseado na Lei Municipal n. 7.055/1977 (Código de Posturas de Belém) e no Decreto Municipal n. 85.056/2016, que disciplina locais, horários de estacionamento e licenciamento dos veículos de venda de lanches denominados *food trucks*.

Consoante informações obtidas com o Entrevistado 9, Analista Ambiental do Departamento de Gestão de Áreas Especiais (DEGAE) da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, a limpeza urbana e a coleta de lixo da orla do Portal da Amazônia são coordenadas pela SESAN, enquanto que os cuidados com as plantas ornamentais e demais formas de vegetação da APP são desempenhados pela SEMMA, por meio do DEGAE. A SEMMA também tem competência para realizar o licenciamento ambiental de atividades e estabelecimentos comerciais de lazer utilizadores de fontes eletroacústicas, capazes de causar poluição sonora ou perturbação do sossego.

Como a parte concluída do projeto apresenta um aumento no tráfego de veículos e pessoas, o controle do trânsito na área por veículos automotores, pedestres e ciclistas é feito pela Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana (SEMOB),

⁷⁶ Segundo o Entrevistado 12, cerca de 30 comerciantes foram removidos da orla para implantação do projeto e nenhum voltou para a área. Alguns mudaram de ramo comercial, outros deram continuidade à mesma atividade em outros lugares da cidade. O Entrevistado 15 aduziu que diversas tabernas e mercearias que existiam no entorno da orla fecharam quando a obra teve início, pois “[...] perdeu-se a relação cultural que se tinha no espaço! [...] Os vendedores olhavam com pesar para a orla, pois a culpavam pela saída de suas casas e vendinhas!”

cujas ações de prevenção e fiscalização podem ser articuladas com Guarda Municipal de Belém e Polícia Militar.

A atuação integrada das secretarias municipais é organizada pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEGEP), que tem por finalidade o planejamento, a coordenação e a gestão da política global do desenvolvimento do município. A SEGEP também tem como função promover a articulação das ações da Prefeitura com outros entes federativos e com o terceiro setor, estimulando parcerias e viabilizando a captação de recursos para as ações municipais.

A Coordenaria de Comunicação Social (COMUS), ligada diretamente ao Gabinete da Prefeitura, é responsável pela divulgação de informações gerais de interesse coletivo sobre a orla do Portal da Amazônia e outros espaços da cidade. O principal canal de informação da COMUS é o *website* “Agência Belém”.

Quanto aos canais de comunicação com o Poder Público municipal, desde 2006 a Ouvidoria Geral do Município (OGM) é a instituição criada para auxiliar o cidadão em suas relações com o município. Em tese, por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (telefone geral 162), criado em 2015, a Ouvidoria recebe solicitações de informações, sugestões, denúncias e reclamações da população e as encaminha para os órgãos e as secretarias municipais competentes, para que tomem conhecimento do assunto e respondam ao cidadão.

Por fim, vale mencionar que a Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM), por meio da Diretoria de Desenvolvimento Urbano e Diretoria de Gestão Fundiária; a SEHAB e a SEURB geralmente são articuladas quando há ações planejadas de regularização fundiária de interesse social e urbanística na orla do Portal da Amazônia.

Em resumo, a atual gestão da orla do Portal da Amazônia é repartida entre secretarias, coordenadorias e departamentos que compõem o Poder Executivo Municipal. Dependendo da atuação necessária (habitação, mobilidade urbana, saneamento básico, proteção ambiental, comércio, eventos culturais etc.), as ações são articuladas pela SEGEP ou pelo Gabinete da Prefeitura, via Núcleo Cuida Belém, a fim de que as secretarias envolvidas desempenhem as suas funções, na medida do possível, com coerência e racionalidade de recursos. Não há compartilhamento de responsabilidades com a coletividade para cogestão democrática do bem comum urbano, mas apenas uma divisão de atribuições entre instituições municipais, o que

revela centralização do poder decisório e ofensa a um direito fundamental dos cidadãos.

A delegação de atribuições é importante, porém, tendo em vista a teoria da Gestão Social, ainda é preciso conferir maior transparência sobre o funcionamento das alianças feitas entre as secretarias municipais em relação a assuntos de interesse comum. Para além das decisões tomadas no âmbito interno das instituições, é fundamental que as informações sejam disponibilizadas à população de forma inteligível, sistematizada, suficiente e atualizada nos *websites* oficiais, pois isso facilitaria sobremaneira o acesso a dados públicos sobre a gestão da orla do Portal da Amazônia, favorecendo a construção de interesse bem compreendido e dialogicidade entre agentes de produção do espaço urbano.

O acesso à informação pública independentemente de solicitação é direito do cidadão assegurado pelo Decreto Municipal n. 83.857/2015 e pela Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), dever de todos os gestores públicos e premissa básica das concepções teórica e legal de cidade justa, democrática e sustentável.

No sentido da Constituição da República de 1988 e do Estatuto da Cidade, a democracia deliberativa requer um sistema de acesso público e gratuito à informação para que a população empoderada e informada se torne protagonista do desenvolvimento territorial. Na esteira da Gestão Social e dos marcos regulatórios, cidadania, informação e participação são direitos dos habitantes da cidade à decisão e construção coletiva do seu destino, o que requer espaços adequados para comunicação, discussão e deliberação (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997, p. 103).

5.5.1 *Waterfront*: os bastidores de uma orla-espetáculo

Apesar do grande atrativo causado pela resignificação da paisagem urbana e das repercussões econômicas do projeto, em relação à questão habitacional percebe-se a possibilidade de que novos conflitos venham a surgir entre representantes do Poder Público municipal e as famílias remanejadas, uma vez que as providências contidas no Plano de Reassentamento e Compensação Social ainda não foram totalmente cumpridas.

A decisão de construir apartamentos, em vez de casas, destoou das demandas feitas pelas famílias remanejadas e das recomendações expedidas pelo órgão licenciador para que as construções fossem horizontais, em respeito aos hábitos

ribeirinhos da população atingida e para poupá-la de custos condominiais. Como se pode notar nos trechos do parecer transcrito, todos os prédios construídos e projetados são verticais, o que reforça a conclusão de que as principais reivindicações da população diretamente afetada não foram incorporadas ao projeto da intervenção urbanística, sendo essa uma evidência de injustiça social.

A divergência arquitetônica e a ausência de previsão sobre a construção das habitações na orla tensionaram a relação com os representantes do município e prejudicaram a criação de vínculos de confiança mútua, o diálogo e a cooperação entre os atores sociais, preceitos básicos da Gestão de Bens Comuns, na perspectiva de Ostrom (2011), e da Gestão Social. Nas palavras do Entrevistado 9:

“Há falta de confiança da população em relação ao trabalho dos técnicos, por causa das descontinuidades das ações municipais. Isso gera dificuldade de mobilizar a população para reuniões conjuntas. A gente não tem crédito!”

Para o Entrevistado 10, as mudanças feitas no projeto e o fator tempo (demora na construção das habitações de interesse social) são os pontos que têm gerado maior desgaste na relação entre a população remanejada e o município. Veja-se:

“Você vai conversar hoje e as famílias vão te dizer que estão desanimadas devido ao tempo. Eu diria que o maior problema nessas obras é o tempo, esse desgaste que houve da população com a gestão porque não se consegue concluir [...]. Lá não ia ser remanejamento. O projeto foi pensado para as pessoas não perderem a identidade, porque muitos ali são ribeirinhos. Ia ser um reassentamento. Eles iam sair temporariamente, em princípio por um prazo de 2 anos, e iam retornar para aquele local. O projeto original foi alterado. Pelo projeto original, eles iam voltar a morar na mesma área e quem tivesse o seu comércio iria comercializar na mesma área [...]. Hoje, a insatisfação é geral, quase que geral! Talvez um ou outro que está satisfeito é daquelas famílias que moravam de aluguel na área e que tiveram direito de receber um apartamento ou estão recebendo auxílio aluguel [...]. Parece que a engenharia não andou casada com o social [...]. A obra vem em primeiro lugar, a questão social e da população vem em segundo plano. Então é como se a população tivesse que se adequar ao projeto.”

Tendo em vista os procedimentos aplicados e os resultados do projeto, perguntou-se ao Entrevistado 12 se ele considerava a orla um espaço democrático. A resposta foi a seguinte:

“[...] Democrático? Eu acredito que não! Não é democrático não, principalmente na visão de quando ele foi apresentado, porque eu queria ter participado mais [...]. Na realidade, da forma como foi feita, a gente não teve a participação de dar nossas ideias na época do projeto, então pra mim não foi democrática essa parte. As outras não, como te falei, é um espaço bom. Hoje nossos filhos e netos tem oportunidade que a gente não tinha A gente pra jogar bola tinha que ir pra lama”.

A mesma pergunta foi feita ao Entrevistado 10, que assim respondeu:

“Não, democrático não [...]. Tem uma diferença quando eu comparo hoje com os nossos projetos. Existe uma conversa mais próxima com a população! A gestão hoje tem essa preocupação de fazer mais audiências públicas, não faz só uma, faz sempre várias audiências, reuniões e assembleias até a implantação do projeto e durante a implantação do projeto também [...]. Realmente não houve isso! A gente não tinha liberdade, a equipe não tinha essa liberdade.”

Acerca da mudança supostamente ocorrida na atual gestão que foi referida pelo Entrevistado 10, cumpre mencionar que no dia 19 de abril de 2016 foi realizada uma reunião pública convocada pela SEURB para expor às famílias remanejadas da orla, que ainda estão recebendo auxílio moradia, uma proposta de reassentamento custeada por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), do Governo Federal, que seria custeada com recursos municipais. O município ofereceu como opção algumas unidades do projeto habitacional “Viver Belém”, que começariam a ser entregues a partir de julho de 2016 e já poderiam ser visitadas pelos interessados.

Os imóveis ofertados são apartamentos situados em condomínios de prédios verticais localizados no bairro da Pratinha, na Rodovia Arthur Bernardes, e no bairro do Tapanã, ambos bastante afastados da orla do Portal da Amazônia (Segunda Léngua Patrimonial de Belém). Segundo representantes da SEURB, as famílias que não desejassem fazer opção pelas unidades oferecidas não teriam os seus Termos de Acordo de reassentamento prejudicados, uma vez que as obras de construção das habitações de interesse social seriam continuadas pelo município, mas agora sob coordenação da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB).

O relato do Entrevistado 10 refere a percepção das famílias afetadas pelo empreendimento:

“[...] Você vai conversar hoje e as famílias vão te dizer que estão desanimadas, devido ao tempo. Eu diria que o maior problema nessas obras é o tempo, esse desgaste que houve da população com a gestão porque não se consegue concluir. Existiram tantos entraves, de lá pra

cá, de empresas que entram e saem, que não levam projeto pra frente... É por isso que, inicialmente, lá não seria remanejamento. O projeto foi pensado para as pessoas não perderem a identidade, porque muitos ali são ribeirinhos. Seria um reassentamento. Eles iriam sair temporariamente, a princípio por um prazo de dois anos, e iriam retornar para aquele local. O projeto original foi alterado. Pelo projeto original, eles iriam voltar a morar na mesma área e quem tivesse o seu comércio iria comercializar na mesma área [...].

A obra veio em primeiro lugar. A questão social veio em segundo plano. Então é como se a população tivesse que se adequar ao projeto. [...] Com o passar do tempo, começou a mudar a visão... Até quando a gente vê o projeto no papel é diferente! [...] Com o passar do tempo, só se pensou na vista, na parte arquitetônica”.

Sobre as mudanças materiais e simbólicas provocadas pelo projeto, o Entrevistado 10 narrou:

“[...] A gente via a mudança na área das casas que estavam sendo desmanchadas! Chegou um ponto, eu acho que quando foi assim de 150 ou 200 famílias pra frente, já foi mais lento né, porque os preços de aluguel foram aumentando na área. As pessoas não conseguiam mais alugar. Houve uma especulação terrível, então ninguém queria sair dali! A maioria queria continuar porque tinha sempre parentes nas proximidades [...] Foi assim: deu um *boom*. Tiveram pessoas que começaram a dividir as suas casas para alugar.”

A ocorrência de especulação imobiliária na orla do Portal da Amazônia também é referida pelos Entrevistados 5 e 6:

“A própria prefeitura em si está fazendo o contraponto do coloca a ela mesma. Quando ela solicita uma área da União para fazer um empreendimento para rico aqui na orla, ela está quebrando dois princípios básicos. Um é o Código de Posturas e o outro é fazer uma discriminação. Como é que eu sou contra um projeto que é pra beneficiar justamente os ocupantes verdadeiros da área em detrimento de outros que não são? Então eu coloco impedimento a um projeto, mas eu quero montar outro aqui. Qual é a razão dessa situação? Não tem nem lógica!” (Entrevistado 5)

“[...] A gente já enfrenta sim a questão da especulação imobiliária da área. Inclusive se tornou muito valorizada e todo o entorno. Isso está abrindo os olhos do poder financeiro-econômico!” (Entrevistado 6)

Perguntou-se ao Entrevistado 6 se orla do Portal da Amazônia poderia ser considerado um espaço justo e democrático. Ele respondeu:

“[...] A questão da justiça, a gente sabe que ela é tendenciosa, ela não atende com venda nos olhos. Ela é marcada, ela é seletiva. Com relação à democrática, nós há pouco acabamos de citar para você a questão de ter ficado de fora quem cotidianamente desenvolve os seus trabalhos dentro da orla, chova ou faça sol. No momento em que eu

tenho a oportunidade de melhorar a minha condição, que durante o ano todo poderia ter sido prejudicada, por algum motivo eu sou cerceado desse direito, então não posso considerar que isso aí seja democrático.”

Fez-se idêntica pergunta ao Entrevistado 1, participante do movimento social denominado Movimento Orla Livre, e ao Entrevistado 3, Conselheiro do Conselho Municipal de Meio Ambiente:

“[Justa] Não, porque, até aqui, sempre tem prevalecido o interesse de grupos ligados à grupos econômicos (empreiteiras e incorporadoras, no presente caso), em detrimento dos interesses da coletividade.

[Democrática] Não. A população não é efetivamente ouvida e considerada. Por vezes, a Prefeitura recorre a uma estratégia de incidir na formação de supostas entidades oriundas da sociedade civil, mas, que são constituídas por pessoas cooptadas pelo poder público, que vão aprovar tudo o que a prefeitura propor.

[Sustentável] Não. Percebe-se na maioria das ações governamentais, que não há qualquer interesse em atender à conhecidas práticas de sustentabilidade.” (Entrevistado 1)

“[Justa] Não, eu vejo assim: em Belém, a gente só tem acesso aos espaços de orla na região das praias, por exemplo, fora claro hoje o Portal da Amazônia, Ver-o-Rio, enfim, e em alguns espaços pequenos, mas na grande maioria eu ainda vejo que a privatização desses espaços é grande. Então nós temos uma imensa orla que ainda se encontra na mão do particular, praticamente, seja pela exploração de comércio, de mercado, de porto, desembarque de carga, enfim. Lamentavelmente a gente não entende, na verdade, como isso se dá, por que se dá. Qual é a dificuldade para se desapropriar, não é? [...] O poder econômico determina, na grande maioria, a regra do jogo. Então, como isso não deixa de ser uma ligação política, aí a gente vai levando essa dificuldade por muito tempo. Quer dizer, os espaços não ficam inteiramente acessíveis à população.

[Democrática] Olha, não. Na verdade, falta muito para considerarmos como democrático esse acesso.

[Sustentável] Olha, vejo também que não. Essa resposta é simples, porque na verdade o complemento já está na anterior, né?” (Entrevistado 3)

Convergindo com os depoimentos supracitados, ao discorrer se a cidade de Belém como um todo poderia ser considerada sustentável, o Entrevistado 2, Coordenador da Área Ambiental no Observatório Social de Belém, e o Entrevistado 4, líder do já citado Movimento Orla Livre, assim se posicionaram:

“Se não é justa nem democrática, como deveria ser, não pode ser sustentável, porque esse atributo depende dos primeiros. O que se vê é muita poluição na cidade e risco de inviabilizá-la como uma linda cidade no futuro, por causa dos projetos oportunistas de minorias no presente.” (Entrevistado 2)

“[Justa] Não, basta ver as profundas desigualdades expressas na distribuição espacial de Belém. Quase todos os investimentos em infraestrutura urbana estão concentrados nas áreas mais nobres e por outro lado, as áreas periféricas da cidade sofrem com falta de saneamento, de equipamentos públicos de lazer, espaços verdes, transporte público de qualidade, iluminação pública, creches etc.

[Democrática] Não, inexistem espaços e canais de participação social na gestão municipal. Quando a prefeitura por uma exigência externa, em projetos financiados pelo governo federal, acaba obrigada a realizar audiências públicas ou realizar planos setoriais, esses são efetivados de maneira artificial e manipulados, para garantir a participação de sujeitos que sejam aliados políticos da atual gestão [...].

[Sustentável] Não, Belém infelizmente, é um péssimo exemplo de cidade insustentável. Apesar de termos um Plano Diretor com grandes avanços, elaborado à luz do Estatuto da Cidade, trata-se de um documento esquecido pelo poder na hora de planejar a cidade, a começar que passados oito anos, até hoje a maioria de seus instrumentos de planejamento urbanístico não foram regulamentados. O resultado é uma cidade em que os interesses econômicos e políticos é que definem o planejamento urbano, no que diz respeito ao gerenciamento do solo, a edificação e o uso excessivo ou inadequado da infraestrutura urbana, a deterioração das áreas urbanizadas, a degradação ambiental, a especulação imobiliária e o uso inadequado dos imóveis urbanos. Nenhum ou pouco investimento se faz em ações que poderiam buscar um equilíbrio e a qualidade de vida dos seus cidadãos, como a descentralização espacial dos recursos, o investimento em transporte público de qualidade e que favorecessem o pedestre como calçadas, arborização e outros modais como o uso de bicicleta.” (Entrevistado 4)

A partir dos relatos dos entrevistados, das informações públicas levantadas em campo e dos documentos oficiais trazidos à colação emergem indícios de ocorrência de injustiça social, segregação espacial, elitização e especulação imobiliária na orla do Portal da Amazônia. Embora não se tenha conhecimento de nenhuma avaliação institucional sobre os resultados da intervenção urbana, tampouco de eventual avaliação popular sobre o nível de satisfação com o espaço construído, o que se pode inferir a partir das evidências apresentadas é que a gestão da orla do Portal da Amazônia ocorre em dissonância com as concepções teórica e legal de cidade justa, democrática e sustentável, uma vez que não se presta efetivamente à promoção do bem-estar e da melhoria das condições de habitação e saneamento da população que residia na área de influência direta do Projeto Orla da Estrada Nova.

A proposta habitacional substitutiva recentemente oferecida às famílias remanejadas, para imediato reassentamento em prédios verticais distantes do local de intervenção, contraria o Termo de Acordo celebrado com o município, o que vulnera a segurança jurídica do documento e frustra as expectativas dos moradores de retornar para a área de onde foram involuntariamente removidas e causa injustiça social. Além disso, o oferecimento das unidades habitacionais edificadas pelo “Projeto

Minha Casa Minha Vida” nos bairros da Pratinha e Tapanã, localizados na Segunda Légua Patrimonial de Belém, reforça hipótese de que está ocorrendo uma reedição do fenômeno verificado nas décadas de 1960 e 1970, quando áreas de várzea da Primeira Légua Patrimonial que haviam sido espontaneamente ocupadas como estratégia de habitação por famílias sem acesso formal à moradia, foram arenas de conflitos sociais envolvendo ocupantes e proprietários de terras.

Por trás da ação que oferece como “opções” apartamentos populares distantes da orla, existe a tentativa de elitizar o espaço mediante remoção direta e progressiva dos ocupantes para áreas periféricas da Segunda Légua Patrimonial de Belém. Assim, percebe-se em curso uma nova forma de segregação socioespacial urbana que pode estar sendo fundamentada no Plano Diretor de 2008, uma vez que a orla do Portal da Amazônia deixou de ser ZEIS, como era na época Plano de Diretor de 1993⁷⁷, para tornar-se “Orla Setor A”, área de interesse para fins de recuperação urbanística e paisagística, diretriz insuficiente para obstar futura construção de empreendimentos privados na orla.

Enquanto não houver revisão do Plano Diretor de 2008 para alteração do coeficiente de aproveitamento máximo da orla da ZAU 5 e enquanto a habitação de interesse social não for tratada como uma prioridade na agenda do governo local, haverá enfraquecimento do direito conquistado à cidade justa, democrática e sustentável e, ao mesmo tempo, um avanço da segregação espacial sobre a orla do Portal da Amazônia e o seu entorno, ainda mais depois da edição da Lei n. 13.240/2015, que permitiu a alienação de terrenos de marinha para fins de arrecadação de fundos ao Governo Federal. Além da repercussão do processo conduzido diretamente pelo Poder Público municipal, ainda existe o risco de remoção indireta dos moradores de baixa renda pelos efeitos da especulação imobiliária.

A própria justificativa do projeto presente em diversos documentos e discursos oficiais evidencia que a escolha da orla do Portal da Amazônia para ser objeto de uma intervenção urbanística tinha por finalidade a criação de um espaço de circulação, lazer e turismo, mas não a garantia do bem comum urbano a toda a coletividade. A despeito da oratória política, a melhoria das condições habitacionais e o bem-estar

⁷⁷ De acordo com o artigo 166, §1º, do Plano Diretor de 1993, as ocupações informais da orla do Portal da Amazônia estavam localizadas na ZEIS 1, onde havia interesse público de fazer urbanização, regularização jurídica da posse da terra e programas de habitação popular.

dos ocupantes da orla, que já estavam na área desde a década de 1970, não era considerada uma prioridade pelo Poder Público municipal.

Diversos relatos trazidos à colação apontam que, primeiramente, pensou-se em aspectos técnicos da obra e, depois, no que fazer com as pessoas que residiam na orla. Eis evidências claras de afastamento das premissas da cidade justa, democrática e sustentável e da Gestão Social, na medida em que a centralidade das preocupações da gestão não é o ser humano, mas o ganho político-econômico que uma obra pública poderia proporcionar pelo *marketing* urbano, tornando a cidade e os bens comuns urbanos em mercadorias atrativas a investimentos de capital e tecnologia (VAINER, 2000, p. 76-77), em busca da acumulação de capital para retroalimentar o sistema que vive do excedente de produção (HARVEY, 2014, p. 30).

A retórica da funcionalidade e da modernização de um espaço próximo ao centro que apresentava precariedade de serviços, infraestrutura e saneamento omitiu o intuito de valorizá-la para que, depois de concluída a obra, agentes econômicos fossem privilegiados (imobiliários, empresas de comercialização de produtos e serviços etc.). Afasta-se, desse modo, dos objetivos da cidade justa, democrática e sustentável, na medida em que o espaço não promove justiça socioambiental.

Com base nas evidências discutidas ao longo deste capítulo, retomam-se os critérios aplicados para análise dos elementos participação e cooperação na etapa de monitoramento e avaliação do Projeto Orla do Portal da Amazônia, incluindo agora as conclusões obtidas por meio dos dados coletados em campo. Os critérios indicados nos Quadros 15 e 16 demonstram se há afastamento, proximidade ou iniciativa insuficiente entre a gestão examinada e o tipo ideal de gestão que emerge do arcabouço teórico da presente pesquisa.

Como se pode perceber nos Quadros 17 e 18, nenhum dentre os critérios aplicados para analisar os elementos participação e cooperação na gestão da orla do Portal da Amazônia, especificamente na fase de avaliação e acompanhamento do projeto, manifesta proximidade com os modelos de gestão adotados como referenciais teóricos desta pesquisa. Assim como as etapas anteriores, a fase de avaliação e acompanhamento apresenta falhas de gestão que precisam ser corrigidas pelo Poder Público municipal para que a coletividade não seja prejudicada no seu direito de acesso à informação, participação e cooperação.

Quadro 17 - Resultado da análise da participação na fase de monitoramento e avaliação do Projeto Orla do Portal da Amazônia

Participação			
Etapa	Descrição	CrITÉrios	Resultado da Análise
Avaliação e Acompanhamento	Fase para avaliação, monitoramento e controle social das ações públicas.	Criação de canais para acesso à informação pública, apoio e monitoramento das ações em execução e implementadas.	Iniciativa insuficiente
		Intelegibilidade e transparência dos dados públicos postos à disposição da sociedade.	Afastamento
		Criação de canais para encaminhamento de demandas e reclamações pela coletividade e resposta a elas por parte do Poder Público.	Iniciativa insuficiente
		Criação de mecanismos institucionais para avaliação, pela coletividade, dos processos realizados e resultados alcançados.	Afastamento
		Criação de mecanismos institucionais para controle social das ações do Poder Público.	Iniciativa insuficiente

Fonte: Elaboração própria, 2016.

Quadro 18 - Resultado da análise da cooperação na fase de monitoramento e avaliação do Projeto Orla do Portal da Amazônia

Cooperação			
Etapa	Descrição	CrITÉrios	Resultado da Análise
Avaliação e Acompanhamento	Fase para avaliação, monitoramento e controle social das ações públicas.	Criação de canais para acesso à informação pública, apoio e monitoramento das ações em execução e implementadas.	Iniciativa insuficiente
		Intelegibilidade e transparência dos dados públicos postos à disposição da sociedade.	Afastamento
		Criação de canais para encaminhamento de demandas e reclamações pela coletividade e resposta a elas por parte do Poder Público.	Iniciativa insuficiente
		Criação de mecanismos institucionais para avaliação, pela coletividade, dos processos realizados e resultados alcançados.	Afastamento
		Criação de mecanismos institucionais para controle social das ações do Poder Público.	Iniciativa insuficiente

Fonte: Elaboração própria, 2016.

Como orienta a Gestão Social, o controle social da ação pública depende sobremaneira da disponibilidade, intelegibilidade, transparência e atualização dos dados públicos postos à disposição da população, sem o que não é possível

acompanhar a continuidade da obra, tampouco avaliar os resultados do projeto no que tange ao trecho implantado.

Cumprir mencionar, por oportuno, que a primeira condicionante da Licença de Operação n. 7342/2012 dada ao empreendimento determinava, no prazo de 365 dias, a contar de 05 de dezembro de 2012, a apresentação ao órgão licenciador de uma avaliação do índice de satisfação das famílias que se encontravam na área de influência direta do projeto, com amostragem significativa e metodologia adequada, sob pena de suspensão ou cancelamento da licença.

Sem embargo da exigência administrativa, nos autos do processo de licenciamento ambiental n. 275333/2007 não foram encontradas informações sobre o (des)cumprimento da condicionante, de maneira que não se pode avaliar objetivamente os efeitos da obra sobre o meio ambiente e a população, isto é, a sustentabilidade do projeto urbano. Apesar disso, os demais documentos públicos examinados e os relatos dos entrevistados servem como indicadores da ineficiência do EIA/RIMA e da injustiça socioambiental cometida contra as famílias remanejadas, supostamente em nome do bem-estar e do lazer coletivos.

Um questionamento que inevitavelmente emerge a partir das constatações ora apresentadas é: quem de fato se beneficiou com o empreendimento público? As evidências documentais coletadas ao longo desta pesquisa apontam que, certamente, os maiores beneficiados não foram as pessoas que residiam na orla, mas sim agentes econômicos, sobretudo do mercado imobiliário, que não estão preocupados com o direito à cidade e com a democratização da gestão do bem comum urbano.

Os depoimentos trazidos à colação revelam que houve, na verdade, um descumprimento da função social da cidade e uma conversão do projeto urbano de meio em fim. É por essa razão que, segundo a maioria dos entrevistados, a cidade de Belém e a orla do Portal da Amazônia não podem ser considerados justos, democráticos e sustentáveis, afinal o projeto de intervenção urbana não visou construir um espaço para que os cidadãos tivessem direitos fundamentais realizados e que as injustiças e desigualdades sociais fossem reduzidas. A rigor, o Projeto Orla da Estrada Nova não se prestou a garantir o direito à cidade, isto é, à apropriação, uso e gestão coletivos do bem comum urbano.

Ao não proporcionar à população democracia deliberativa nos processos de concepção, planejamento, implantação e monitoramento do projeto que afetaria um bem comum, o Poder Público municipal negou o pleno exercício da cidadania e,

consequentemente, os postulados básicos que conduzem à realização de justiça social e sustentabilidade nas áreas urbanas.

5.5.2 Orla em perspectiva: desafios e oportunidades para gestão do bem comum urbano

O fluxo de visitantes da orla do Portal da Amazônia tem crescido desde a inauguração da obra, sobretudo nos finais de semana, em feriados e épocas de férias escolares. Em virtude dos efeitos do ambiente construído, aumentaram os casos registrados pelos órgãos de Segurança Pública do Estado do Pará e do município de Belém sobre ocorrências de crimes e contravenções penais na área e entorno da orla – furtos, roubos, lesões corporais, tráfico de entorpecentes, perturbação do sossego alheio, ameaça, injúria, poluição sonora, porte ilegal de arma etc. – além de também terem sido elevadas as incidências de acidentes de trânsito, prostituição e consumo pessoal de drogas, quadro que tem gerado sentimento de insegurança nos usuários do bem comum.⁷⁸

A questão da segurança pública do espaço tem relação com a sustentabilidade urbana, uma vez que pode interferir na qualidade de vida da população, nas atitudes e nos hábitos dos usuários, por isso ela foi bastante citada pelos entrevistados como um ponto que ainda precisa ser aprimorado na gestão da orla do Portal da Amazônia. Dois avanços foram a criação de um box da Polícia Militar na entrada da Rua Oswaldo de Caldas Brito e a instalação da Guarda Municipal de Belém 24 horas por dia em um dos quiosques da orla, medidas que ajudaram a prevenir e combater delitos na área.

A rigor, a competência para investigar infrações penais ocorridas na área da orla do Portal da Amazônia é da Polícia Civil do Estado do Pará (polícia judiciária), por meio da Delegacia do Jurunas. Procurou-se a Delegacia para levantar dados sobre registros de crimes ocorridos na orla entre 30 de junho de 2012 a 30 de março de 2016, porém o sistema atualmente utilizado pela Polícia Civil não permite a extração de tais dados. Na Coordenação de Estatística da Secretaria Adjunta de Inteligência e Análise Criminal (SIAC) da Polícia Civil também não foi possível levantar dados

⁷⁸ Nem todas as ocorrências da área são registradas pelas vítimas. Desse modo, os órgãos de segurança pública apenas informam o quantitativo de casos que são levados a conhecimento das autoridades policiais.

específicos sobre a orla do Portal da Amazônia. A justificativa da inexistência de dados foi apresentada por meio do parecer abaixo transcrito, datado de 13 de maio de 2016:

"A Coordenação de Estatística informa que não há no banco de dados a localização específica do fato no "Portal da Amazônia" (rua), e sim nas ruas que encontram-se no entorno do Portal. Em face disso, as informações do trabalho referem-se aos registros relativos às ruas em questão. Infere-se a partir daí que nem todos ocorreram efetivamente no Portal, mas os ocorridos no Portal encontram-se inseridos nesse contexto maior."

Segundo informações da SIAC, teriam sido pesquisadas todas as hipóteses possíveis em relação ao objeto da busca, mas no banco de dados da Polícia Civil não teriam sido encontradas informações relacionadas à orla do Portal da Amazônia, pois o sistema adota como parâmetros as vias públicas cadastradas pelos Correios, entre as quais a designação "orla" não existiria. Por conta disso, o levantamento estatístico foi limitado a apenas duas vias do entorno: Avenida Bernardo Sayão e Rua dos Mundurucus.

A imprecisão do sistema utilizado atualmente pela Polícia Civil⁷⁹ não permite que a população tenha um adequado conhecimento do que se passa na via implantada, que ainda não tem denominação oficial. Das duas uma: ou não há interesse estatal na divulgação de informações sobre o espaço ou existe um "ponto cego" nas estatísticas policiais que dificulta até mesmo a elaboração de políticas públicas de segurança⁸⁰. Infelizmente não foi possível apurar se os bancos de dados da Polícia Militar, Polícia Civil e Guarda Municipal de Belém estão sendo aproximados para subsidiar tomadas de decisões sobre segurança pública na orla.

Por meio dos relatos dos entrevistados que residem na área, verificou-se que, entre 2012 e 2014, houve um crescimento expressivo do número de crimes na orla. A atuação ostensiva dos órgãos de segurança pública é mais comumente vista em dias de grande circulação de pessoas (finais de semana, eventos culturais, feriados,

⁷⁹ O Sistema da Polícia Civil não realiza busca do Boletim de Ocorrência pelo endereço do crime – orla do Portal da Amazônia, por exemplo – mas sim pelo nome da vítima, pela data do registro e pelo tipo de crime. "Via orla" é a denominação utilizada no projeto do empreendimento, mas não é nome de rua.

⁸⁰ Os critérios estatísticos utilizados pela SIAC para pesquisar as ocorrências criminais solicitadas são passíveis de contestação, pois no entorno da orla não existem apenas a Avenida Bernardo Sayão e a Rua dos Mundurucus, embora essas sejam as principais vias. Não foram mencionadas, por exemplo, a Rua Veiga Cabral, Rua dos Tamoios, Rua dos Pariquis, Rua dos Caripunas, Rua dos Timbiras, Rua Oswaldo de Caldas Brito e Rua Fernando Guilhon, todas compreendidas na área de influência direta do projeto licenciado. Os dados de tais vias públicas são úteis à compreensão de fatos que podem ter relação com ocorrências na orla, mas não são suficientes.

eventos esportivos etc.), quando são organizadas operações especiais e integradas. Sobre o assunto, veja-se o que afirmou o Entrevistado 6 quando questionado se havia aumentado a criminalidade na área da orla depois da inauguração da obra:

“[...] Foi criado um novo espaço e esse novo espaço atraiu [criminalidade]. Agora outro detalhe: seria algo simples de se resolver se houvesse um interesse da gestão. Por que seria algo simples? Pro rio o meliante não tem como ir, ou seja, ele fica limitado a sair lá pelo Portal, pela entrada, pela Mundurucus, Vila Rio e Vila Martins, pela Oswaldo, que inclusive tem um PM Box, pela Tamoios ou pela Santa Luzia. Sete pontos que podem servir de válvula de escape para qualquer um, tanto para quem vem frequentar com interesse de se divertir, de se desestressar, quanto o bandido que vem com o interesse de cometer o crime. Ou seja, se eu tiver 2 homens em cada ponto, com 14 homens eu solucionei o problema de segurança da orla, mas nós entendemos perfeitamente qual é a intenção da gestão. A intenção é que todo visitante que venha na orla seja ameaçado, seja roubado ou seja cometido de algum tipo de delito contra ele, que é pra ele informar e levar a informação de que aqui está realmente insustentável a questão da criminalidade, a questão do roubo, quando na realidade era um caso simples de ser resolvido. Nós, inclusive, quando propusemos para a administração montar uma associação das pessoas que sofreram um impacto nas suas economias com a implantação do projeto orla, nós iríamos zelar pelo patrimônio, limpar um raio no entorno do nosso local de venda e iríamos auxiliar no trato às pessoas que viessem, a receptividade das pessoas que viessem de fora para conhecer, os turistas. Inclusive era nossa intenção que nós formássemos guias turísticos.”

A crítica formulada pelo Entrevistado 6 sobre as estratégias que estão sendo aplicadas pelo Poder Público para prevenção e combate de crimes na orla e no seu entorno chamam atenção para a função do projeto na diminuição de crimes no espaço urbano. O relato do entrevistado sugere que uma melhor organização espacial poderia reduzir as chances de ocorrências de infrações penais e tornar a orla do Portal da Amazônia mais segura, o que converge com os objetivos da cidade justa, democrática e sustentável.

O desenho do espaço construído e a configuração dos seus acessos por si só não seriam capazes de evitar ocorrências criminosas, tampouco de determinar o nível de segurança da área, mas poderiam favorecer as estratégias de segurança pública. Apesar de relevantes, esses aspectos não foram considerados no *layout* da orla projetada. No EIA/RIMA, os impactos negativos decorrentes de um possível aumento da criminalidade na área também não foram previstos, logo não foram pensados em métodos de prevenção, mitigação e avaliação pós-implantação do projeto.

Os dados fornecidos pela SIAC da Polícia Civil, conquanto limitados, revelam um aumento de crimes entre os anos de 2012 e 2015 na Avenida Bernardo Sayão e na Rua dos Mundurucus, importantes vias do entorno da orla, mas não as únicas. Embora os dados sobre a orla não estejam acessíveis, o aumento da criminalidade nos seus arredores pode ter correlação com impactos negativos do empreendimento que não foram previstos no EIA/RIMA e no projeto.

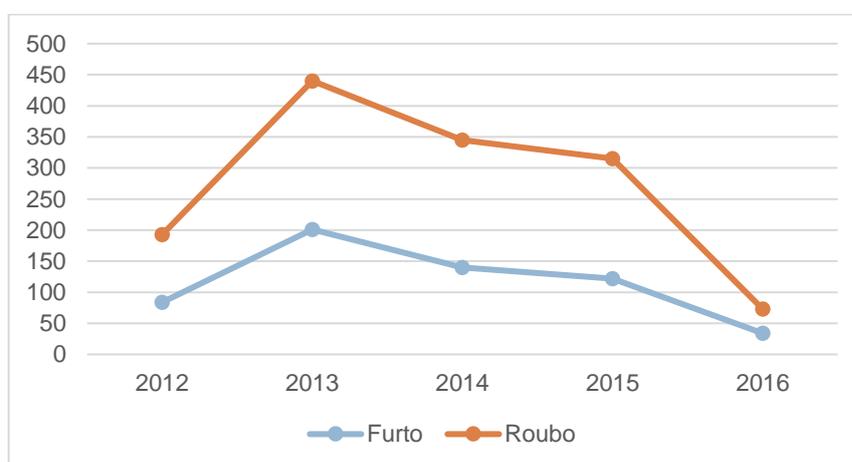
As infrações penais mais frequentes nas citadas vias são roubos e furtos; os dias de maior ocorrência são sexta-feira, sábado e domingo, na faixa compreendida entre 18 e 24 horas. O dado é revelador de insustentabilidade urbana e apenas reflete as consequências da ausência ou insuficiência de políticas públicas voltadas à realização de direitos sociais relacionados ao direito à cidade sustentável, como direito à terra, habitação, infraestrutura urbana, ao saneamento básico, trabalho, transporte, lazer e aos serviços públicos. O Quadro 19 e o Gráfico 7 demonstram o quantitativo de ocorrências de furto e roubo por ano, no período de 30/06/2012 (data da inauguração da obra) e 30/03/2016 (data da solicitação dos dados à SIAC).

Quadro 19 - Quantitativo de crimes de furto e roubo ocorridos entre 30/06/2012 e 30/03/2016 na Avenida Bernardo Sayão e na Rua dos Mundurucus

Crime	2012	2013	2014	2015	2016
Furto	84	201	140	122	34
Roubo	109	239	205	193	39

Fonte: Polícia Civil do Estado do Pará, 2016.

Gráfico 7 - Crimes de furto e roubo ocorridos no período de 30/06/2012 a 30/03/2016 na Avenida Bernardo Sayão e na Rua dos Mundurucus



Fonte: Polícia Civil do Estado do Pará, 2016.

Como se pode perceber no Quadro 19 e no Gráfico 7, entre 2015 e 2016 houve uma expressiva redução dos registros de furtos e roubos nas vias analisadas. Pelo menos três fatores podem estar relacionados com a diminuição dos casos: um é o afugentamento de visitantes da área, devido ao noticiamento de diversos crimes, o que gerou sensação de insegurança na população; o segundo é uma maior incidência dos órgãos de segurança pública sobre o espaço inaugurado, com intensificação do patrulhamento preventivo no local; o terceiro fator pode ser explicado pelo registro inadequado das ocorrências ou pela redução da procura das autoridades policiais para comunicação dos fatos delituosos. Nesse sentido, a instalação do box da Polícia Militar e do quiosque da Guarda Municipal podem ter favorecido a prevenção dos crimes mais frequentes.

Não obstante o papel do Estado no que tange às estratégias de segurança pública, pelo relato do Entrevistado 6 percebe-se que há disponibilidade de moradores do Portal da Amazônia para cooperar com as ações preventivas coordenadas pelas Polícias Civil e Militar do Pará, bem como pela Guarda Municipal de Belém, no entanto não está havendo abertura da gestão para acolher as sugestões da população e favorecer o seu engajamento, como sustenta a Gestão Social. O monitoramento da área pela população está limitado às denúncias que podem ser feitas pelo telefone 190 do Centro Integrado de Operações (CIOP).

Ao falar das desvantagens da orla após a implantação do projeto e da forma como vem sendo realizada a gestão do espaço coletivo, o Entrevistado 5 afirmou:

“[...] Por falta de acompanhamento, os nossos jovens estão absorvendo a insegurança da orla. Há prostituição, que não tem um acompanhamento por parte dos órgãos [...]. Então nós temos uma orla maravilhosa, uma orla linda! Quem vem e olha acha maravilhoso, quando não é assaltado, mas nós temos as mazelas que não deveriam ter se houvesse um planejamento. O que falta, na realidade, é planejamento, é gestão comunitária, mas é gestão comunitária verdadeira! E é aí que eu digo: é a parceria entre a Prefeitura e a comunidade de fato, não entre lideranças, é a comunidade em si, representada pelos seus moradores que estão na área. Aí nós teríamos de fato as coisas! Primeiro eu já digo que a gente teria um ganho real. Se você absorve a própria comunidade, nós estaríamos fazendo a preservação ambiental, porque a comunidade teria que ter como contrapartida a preocupação de estar preservando. Eu vou trabalhar, mas eu vou me preocupar em estar zelando pelo espaço público e pelo meio ambiente. Eu vou cuidar para que isso possa de fato me traga a geração de renda que eu tanto necessito, trazendo turista, trazendo o nosso povo daqui, vendo um espaço sendo utilizado de forma correta, trazendo benefícios para todos. Isso é gestão comunitária! Isso é gestão de parceria, é gestão participativa!”

Além do Entrevistado 5 e de outros moradores da área estudada, o Movimento Orla Livre⁸¹ também reivindica melhoria da gestão das orlas de Belém, inclusive no que diz respeito à segurança pública na orla do Portal da Amazônia. Partindo dos relatos sobre problemas urbanos verificados na orla do Portal da Amazônia, perguntou-se aos Entrevistados 1 e 12 se eles sabiam como era realizada a gestão do espaço de uso comum e o que poderia ser feito para melhorá-lo. Eles responderam:

“Pela PMB [Prefeitura Municipal de Belém], mas, de forma muito precária, pois, há necessidade de melhor ordenamento de atividades e de mais efetiva atuação da segurança pública.” (Entrevistado 1)

“[...] Olha, a segurança pública e que nós tivéssemos aqui um espaço onde pudesse se alocar pessoas da Vigilância Sanitária, da Guarda Municipal, da SECON [Secretaria de Economia], da Polícia Militar, um mini quartel, uma UPA [Unidade de Pronto Atendimento] e uma creche-escola!” (Entrevistado 12)

Tendo em vista as críticas e sugestões formuladas pelas pessoas ouvidas durante a pesquisa de campo, tentou-se realizar uma entrevista com o atual Prefeito de Belém para apurar o que a gestão municipal estaria desenvolvendo e/ou planejando desenvolver nas orlas da cidade, em especial na orla do Portal da Amazônia. Infelizmente o requerimento não pôde ser acatado – a solicitação foi despachada para ser atendida pelo Secretário Municipal de Economia – entretanto o mesmo assunto foi respondido pelo Chefe do Poder Executivo municipal durante uma entrevista concedida ao programa de televisão “Sem Censura Pará”, exibido pelo canal aberto TV Cultura no dia 14 de janeiro de 2015⁸².

A parte da entrevista em que se trata da gestão das orlas de Belém durou aproximadamente quarenta minutos, entre perguntas e respostas, mas outros assuntos relacionados à gestão da cidade foram debatidos pelos convidados do programa. Veja-se, abaixo, o que explicou o atual Prefeito de Belém sobre a gestão das orlas de Belém e sobre o Projeto Orla do Portal da Amazônia:

⁸¹ As principais demandas do Movimento Orla Livre são a adesão do município ao “Projeto Orla”, do Governo Federal, visando a construção de um plano de gestão integrada das orlas de Belém, que promova requalificação urbana e integração da Baía do Guajará ao convívio dos munícipes, através de espaços de lazer, cultura, esporte, da valorização do patrimônio cultural e ambiental, do desenvolvimento do turismo e de atividades econômicas compatíveis com habitação de interesse social.

⁸² O vídeo do programa de televisão “Sem Censura Pará” exibido no dia 14 de janeiro de 2015 está disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=xf43kpDdUSk>>. Acesso em 7 ago. 2016.

“Eu sou um dos adeptos de que a orla é da cidade. Ela não pode ser de particulares, ela não pode ser privatizada. Tem que ser compartilhada por todos. Então, tanto é essa a decisão nossa que todos os projetos que deram entrada na minha administração para tentar ocupar a orla com construções nós vetamos. Não andou, nós obstaculizamos. Nenhum projeto andou, de particulares, de empresas, de construtora para ocupar a orla, para todos saberem. Segundo, nós criamos a Central de Análise de Projetos, a CAP, que reúne todas as secretarias para, como prioridade, analisar os impactos sobre a orla, entre tantas outras atribuições, para agilizar, inclusive, o processo de licenciamento, mas com foco específico no nosso decreto de criação da CAP, que é a proteção da nossa orla. Vencida essa etapa, vamos para a pergunta: Não confundamos o Portal da Amazônia, orla, com a Bacia da Estrada Nova! São projetos distintos: um com financiamento que eu acabei de assegurar e outro ainda sem financiamento [...]. Agora o Portal, que é continuação da orla e que foi até a Mundurucus, pelo projeto, ele deve seguir até a Fernando Guilhon. Lá, ele vai para dentro. Então, nós temos um trecho que foi feito de mil metros e falta um trecho de 1.200 metros. Esse trecho inicial teve, inclusive, a possibilidade de parte dele ser contrapartida da Bacia da Estrada Nova. Infelizmente, por problemas com relação ao BID, o BID não aceita mais que seja parte da contrapartida. Então, dramaticamente, nós temos que arranjar um dinheiro separado para fazer a sequência da orla e estamos buscando. Já fizemos várias tratativas com agentes financeiros para que a gente consiga esse recurso para continuar” (TV CULTURA, 2015).

Ao ser questionado sobre o que estaria sendo pensado especificamente para a orla do Portal da Amazônia, o Prefeito esclareceu:

“Neste momento, nós acabamos de aprovar. Estamos na fase de liberação de recursos. Vamos fazer um belo restaurante ali no Portal, já nessa área construída. Vamos fazer guarda-corpo e quiosque, porque ali não tem guarda-corpo em toda a extensão. [...] Agora já estamos liberando os recursos na Caixa para fazermos guarda-corpo, fazermos os quiosques e fazermos os restaurantes. Nesse trecho já feito, já estamos com esse dinheiro garantido, assegurado para liberar agora. Na sequência, nós temos o projeto do Teatro Municipal que eu pedi até para o Secretário Paulo Chaves, Secretário de Estado, preparar para nós o conceito, a concepção do Teatro Municipal e áreas esportivas de uso comum, além da sequência habitacional. Nós retomamos as obras ali no Portal. Nós precisamos entregar as casas das pessoas que estão vivendo em aluguel social e das outras que estão esperando o remanejamento para poderem ocupar a casa com dignidade e fora desses espaços de alagamento. Nós temos de continuar isso, porque alguns remanejamentos continuaram a acontecer e a gente precisará garantir moradia digna para essas pessoas. O projeto que nós estamos pensando, e eu já comecei até a discutir com alguns setores, é um *mix* de cidade. Não dá para pensar a orla sem a possibilidade inclusive de flexibilização de ocupação da orla. Nós precisamos levar alguns empreendimentos para a orla. Tem que caber ali uma possibilidade de um *shopping center*. As pessoas vão morar ali e é importante que a gente consiga empregabilidade, geração de emprego e renda dentro da própria orla. Como há uma questão ambiental importante de que os ventos nossos não vêm do litoral, eles vêm a caminho do litoral, de dentro da cidade para fora, ou seja, até aquela preocupação inicial de que você não

pudesse fazer nenhuma alteração de gabarito, porque diferentemente de outras cidades litorâneas nós teríamos em tese a obstrução dos ventos, não acontece isso em Belém. Quer dizer, você pode flexibilizar, não estou dizendo para a gente criar arranha-céus.

[...] Veja bem, quando eu falo em *shopping center*, a orla não será ocupada! A orla é de rua! A orla é de todos!

[...] Tudo do outro lado. Orla é orla. Orla é para campos, áreas de lazer. É para rua. Não é para ocupação de construção

[...]. O olhar para o rio tem que ser garantido para toda a cidade. As ocupações, se forem de áreas de lazer, praça, quadras de esportes, tudo bem, se pode colocar na orla, porém edificações do outro lado da rua, protegendo e preservando o litoral” (TV CULTURA, 2015).

Ainda que a entrevista transcrita não tenha sido realizada no bojo desta pesquisa, ela apresenta importantes evidências sobre quais são os futuros planos da atual gestão municipal para as orlas da cidade e qual é a concepção que se tem do uso de bens comuns urbanos: uma visão centralizada na figura do Poder Público municipal e que subordina a cidade à lógica competitiva do mercado, em detrimento da apropriação e do uso coletivos dos espaços públicos comuns.

Conforme exposto nas seções integrantes deste estudo de caso, a ideia de dar seguimento ao Projeto Orla do Portal da Amazônia com a execução do trecho de 700 metros compreendido entre a Rua dos Mundurucus e a Rua Fernando Guilhon não se realizou. A Licença de Instalação conferida para referida obra venceu em dezembro de 2015 e não foi renovada. Não se conseguiu financiamento para implantar a obra e os equipamentos urbanos citados pelo gestor (teatro, restaurante, quiosque e guarda-corpo)⁸³, nem para continuar a construção das habitações das famílias remanejadas que ainda aguardam reassentamento na orla. Por outro lado, no final de 2015, a Central de Análise de Projetos (CAP) foi de fato criada, como pretendia o gestor, e começou a funcionar no começo de 2016, na sede da SEURB.

Em relação ao planejamento da cidade, a manifestação do atual Chefe do Poder Executivo deixa claro que existe o objetivo de liberar a construção de novos empreendimentos privados nas proximidades das margens dos rios que banham a cidade, reservando-se apenas uma faixa de terra que é confundida com “rua”. Em direção oposta aos fundamentos da cidade justa, democrática e sustentável, não há intenção de ampliar projetos habitacionais de interesse social nas áreas que passaram por intervenções urbanas, mas há o evidente propósito de flexibilizar a ocupação de tais espaços para permitir construções que favoreçam agentes econômicos,

⁸³ Uma vez concluída a obra pendente, os usos do restaurante, quiosque e teatro certamente seriam cedidos para exploração econômica em caráter de exclusividade por particulares.

principalmente imobiliários, utilizando-se para tanto o antigo discurso da necessidade de geração de emprego e renda.

A despeito da retórica de garantia das orlas como espaços de lazer e contemplação do rio, a observação feita anteriormente neste trabalho de que existe uma tendência ao aumento do apossamento privado nos espaços públicos de acesso coletivo é agora confirmada pelas perspectivas futuras do Poder Público municipal.

O cenário ora descortinado chega a colocar em dúvida as reais razões pelas quais se construiu com aterramento hidráulico das margens do Rio Guamá uma alça viária de 70 metros de largura que se transformou em uma rua urbanizada, ultrapassando facilmente o requisito da faixa *non aedificandi* de 30 metros prevista no artigo 66, II, do Plano Diretor de 2008, após a qual é possível edificar verticalmente sem dificuldade, já que ainda não foi revisto o coeficiente de aproveitamento máximo da orla da ZAU 5, zona onde se localiza a orla do Portal da Amazônia.

Conforme afirmado alhures, as diretrizes da “Orla Setor A” instituídas pelo Plano Diretor de 2008 são diferentes das diretrizes de uma ZEIS, portanto, com a revogação do Plano Diretor de 1993, a orla do Portal da Amazônia deixou de ser classificada como área dedicada prioritariamente à regularização fundiária e habitação de interesse social, passando a ser área de interesse para fins de recuperação urbanística e paisagística. A mudança é notória e a nova diretriz não é suficiente para controlar futuras construções de empreendimentos privados na orla do Portal da Amazônia, ainda que o gestor afirme não ter a intenção de permitir a edificação de “arranha-céus”.

Vale lembrar que o zoneamento especial é apenas um instrumento propositivo e não se confunde com o planejamento do ordenamento territorial. Seus objetivos e suas diretrizes urbanísticas servem para auxiliar tomadas de decisões, mas, a rigor, não constituem impedimentos legais à construção nas áreas zoneadas. Desse modo, ainda que a orla do Portal da Amazônia continuasse a ser uma ZEIS isso por si só não seria suficiente para impedir a especulação imobiliária e a construção de um *shopping center* ou empreendimento semelhante na área.

Ademais, como discutido no quarto capítulo, é preciso considerar que ainda não há um claro entendimento conceitual e legal sobre o que seja uma APP “descaracterizada”, para fins de liberação de novas construções em orlas urbanas, que são APPs de cursos d’água naturais. A omissão do Código Florestal nesse aspecto é agravada pela sobrevinda da Lei n. 13.240/2015, que permitiu a alienação

de terrenos de marinha para fins de arrecadação de recursos ao Governo Federal, excepcionando apenas APPs, corpos d'água, áreas consideradas essenciais para a estratégia de defesa nacional, Unidades de Conservação e terrenos de uso especial afetados aos serviços da Administração Pública.

A questão é: se a APP urbana estiver “descaracterizada”, isso seria capaz de impedir a alienação de um terreno de marinha incidente sobre orla, para fins de arrecadação de recursos à União? Acredita-se que não, por isso não se vislumbra proteção jurídica para “o outro lado da rua”, onde antes estavam erguidas as moradias das famílias remanejadas da orla do Portal da Amazônia.

A propósito, a ausência de novos planos políticos voltados à habitação de interesse social na orla do Portal da Amazônia levar a crer que é oportuna a aceitação, por parte das famílias remanejadas, da “opção” de receber apartamentos populares localizados em bairros distantes da orla. A intenção de permitir a edificação de um *shopping center* “depois da rua” (via orla) revela que está realmente em curso um processo de elitização e segregação socioespacial das margens do Rio Guamá, amparado por leis locais que, na prática, não garantem o direito à cidade justa, democrática e sustentável a todos os habitantes de Belém. Para justificar o desígnio construtivo, utiliza-se até o argumento de que o aproveitamento dos ventos do continente e das brisas dos rios supostamente não seriam prejudicados por eventuais edificações verticais na orla do Portal da Amazônia⁸⁴.

A construção de um *shopping center* muito próximo à orla do Rio Guamá poderia até gerar emprego e renda, mas ampliaria sobremaneira os riscos de remoção indireta dos moradores de baixa renda do Portal da Amazônia pelos efeitos da

⁸⁴ O conteúdo da entrevista fornecida pelo atual Chefe do Poder Executivo municipal não se harmoniza com o teor de outra entrevista fornecida quatro meses antes por representante da Prefeitura de Belém que, na época, era Diretora de Desenvolvimento Urbano da Companhia de Desenvolvimento Municipal (CODEM). A representante discutiu com outros convidados o tema “Projetos para a orla de Belém”, durante o programa “UFPA Debate” da “Rádio Web UFPA”, realizado no dia 22 de setembro de 2014. Ao longo do debate, a entrevistada afirmou que as orlas teriam um papel fundamental na estruturação da cidade e que a Prefeitura de Belém seria conhecedora da complexidade que envolve a sua atuação nos referidos espaços urbanos, na medida em que não se tem um único tipo de ocupação nos diversos trechos da cidade. A entrevistada aduziu que a gestão das orlas não seria simples, no entanto seriam legítimas e importantes as demandas por recuperação ambiental e apropriação pública de tais espaços. No final do debate, a entrevistada declarou que a orla desejada pela Prefeitura de Belém seria uma “orla inclusiva”, que “contemplasse os interesses coletivos acima dos interesses individuais”. Concluiu o argumento afirmando que a Prefeitura estaria empregando esforços no sentido de acabar com a visão de ação pontual na orla, que tem sido historicamente predominante, tanto que o atual Prefeito teria determinado a “implantação de uma via costeira” que, progressivamente, liberaria os espaços de orla para lazer da população (RÁDIO WEB UFPA, 2014). Até o término deste estudo, não foi confirmada a existência de projeto para implantação de uma via costeira que integre as orlas continentais de Belém.

especulação imobiliária. Por isso, é necessário refletir: quem seria realmente beneficiado com isso? A quem serviria, de fato, as amenidades proporcionadas pelo espaço urbanizado à frente do empreendimento?

Diante das palavras do Chefe do Poder Executivo, percebe-se que a negativa da licença naquele caso emblemático pode não ter representado uma efetiva mudança na concepção da gestão urbana – já que agora se defende a possibilidade da construção de tal empreendimento – mas possivelmente se deve à pressão feita pela sociedade civil, inclusive pelo Movimento Orla Livre, para que o pretense projeto particular não colocasse em risco a visão do rio e a sustentabilidade do espaço recém construído.

De acordo com Maricato (2010, p. 16), a questão social da terra e dos imóveis urbanos enfrentada pelo Estatuto da Cidade é essencial à realização da cidade justa e sustentável. Nessa perspectiva, o condicionamento do direito de propriedade privada ao cumprimento de uma função social revela-se uma importante ferramenta para combater as limitações estabelecidas pelo mercado e muitas vezes pelo próprio Estado, por meio de políticas públicas, à criação de novas habitações.

Entende-se que a visão de um “mix” de cidade precisa ser interpretada com muita cautela, afinal existe o risco de que esse modelo de urbanismo seja manipulado para retroalimentar o sistema dominante que beneficia os interesses de agentes econômico e financeiros em detrimento dos interesses coletivos. Nesse sentido, cita-se um entendimento oposto sobre a concepção de “mix” de cidade manifestado pelo Entrevistado 13, que na data da entrevista concedida a esta pesquisa ainda era o Superintendente da SPU no Estado do Pará:

“[...] Eu particularmente tenho escutado muito a ideia que se fala, e que acaba virando moda, de você ter em um espaço um certo grau de mix, onde você possa ter moradia, empreendimentos privados e empresariais para uma cidade mais integrada. Eu acho que é uma coisa interessante, algo importante até, mas eu sempre vejo o seguinte: quando se fala em relação a esse mix [de cidade], sempre se fala olhando primeiro a instalação dos empreendimentos privados, empresariais e de alto padrão, que têm mais força, dinheiro envolvido. Os mais pobres necessitam do Estado para fazer empreendimentos. Em geral, o Estado hoje tem dificuldade de investimento, [digo] o Estado ente público, não só as unidades federativas. Eu acho que esse é um problema que temos também, além das amarras de investimento. Fazer uma grande obra no Brasil hoje é muita dificuldade! É claro que é preciso a gente ter muito rigor, porque sempre há utilização de dinheiro público, que é o dinheiro de todos nós, mas o grau de amarras que nós temos hoje, em algum momento, é impeditivo para a realização de obras, de empreendimentos. Eu acho que é preocupante

isso! Por um lado, a gente tem que se preocupar para bem utilização do recurso público, que precisa ter transparência nessa utilização, mas precisa ter [também] mais modernidade, mais agilidade para que efetivamente aconteça. Eu fico imaginando se na década de 50 nós tivéssemos todo esse aparato de controle que temos hoje. Tenho dúvida se Brasília tenha sido construída em 5 anos, ou se não teríamos ainda, até hoje, a construção de Brasília sendo feita! Eu acho que tem que haver um olhar mais racional. Agora, eu acho que tem isso: o mix de cidade pode até existir, mas precisa começar a ter espaço para os mais pobres. Sem contar que aí o olhar, na minha visão, é de que é necessário serem feitos espaços com qualidade. Quanto mais espaço público para os mais pobres, mais ele precisa ter conforto, mais qualidade na execução, porque às vezes é o contrário [...]: para o mais pobre pode ser feito de qualquer jeito, com qualquer tipo de material para se economizar mais. Deixa os pisos em porcelanatos para os apartamentos de alto padrão, alto luxo. Devia ser o contrário para servir o povo! O dinheiro é fruto do povo, aliás, não tem nada que foi gerado de riqueza que não foi feito de trabalho e quem trabalha, em geral com mais empenho, são os mais pobres. Poderiam também os apartamentos, os empreendimentos para mais pobres ter também porcelanato, ter qualidade, melhores condições.”

A opinião do Entrevistado 13 favorece a desmistificação dos perigos das concepções de urbanismo e gestão estratégica que estão sendo adotados pela atual gestão municipal. Em verdade, a ideia de um “mix” pode não prestigiar a gestão democrática da cidade e de suas orlas, porque a gestão participativa – aquela que, na abordagem da Gestão Social, para além do papel, promove acesso à informação, dialogicidade, transparência, participação e cooperação na esfera pública – colidiria com os poderosos interesses econômicos que estão subjacentes ao discurso de “integração” do território.

Vale argumentar que o modelo de planejamento estratégico expressamente adotado no Plano Plurianual vigente (PPA 2014-2017) pode até favorecer a implementação da visão de um “mix” de cidade, mas não o pleno direito à cidade justa, democrática e sustentável. Diz-se isso porque o principal escopo do planejamento estratégico é criar oportunidades e vantagens comparativas para os negócios, na iniciativa privada. Por essa perspectiva, a orla do Portal da Amazônia seria paradoxalmente uma “vitrine” de condições vantajosas oferecidas pela gestão pública para atrair investimentos de capital e tecnologia. Com efeito, a ferramenta do *marketing* urbano afigura-se bastante útil para vender uma imagem de espaço público seguro, onde não há criminalidade, mas sim uma pseudo sustentabilidade urbana.

Os valores incorporados no texto do Estatuto da Cidade – e mais recentemente no Estatuto da Metrópole – não se tornarão realidade se os problemas oriundos do uso e da ocupação do solo urbano não forem resolvidos à luz de um planejamento de

uma gestão que estejam em sintonia com a ordem urbanística expressa no Plano Diretor, o Estatuto da Cidade e a Constituição da República de 1988.

A realização do projeto da cidade justa e sustentável depende de um exercício permanente da democracia na gestão urbana e do respeito às regras jurídicas estabelecidas, mediados pela cooperação e participação de múltiplos atores sociais, o que, como demonstrado ao longo desta pesquisa, poderia ser alcançado por meio da aplicação, na esfera pública, das teorias da Gestão de Bens Comuns e da Gestão Social.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame de importantes eventos internacionais sobre sustentabilidade urbana ocorridos a partir da década de 1970 auxiliou na compreensão de como os debates políticos e científicos evoluíram e influenciaram no surgimento do tipo ideal da cidade justa, democrática e sustentável, provocando mudança no modo de se pensar a apropriação, o planejamento e a gestão das cidades.

A pesquisa conceitual sobre cidade justa, democrática e sustentável revelou que o significado vem se dinamizando ao longo do tempo e começou a ser incorporado por diversos países, inclusive o Brasil, que o acolheu no seu ordenamento jurídico, materialmente por meio da Constituição da República de 1988 e formalmente por intermédio do Estatuto da Cidade. A revisão das concepções presentes na teoria e nos marcos legais brasileiros permitiu a identificação de pontos de consenso sobre o conceito investigado, que foram essenciais à contextualização da pesquisa.

A aproximação entre as concepções de cidade justa, democrática e sustentável e os constructos extraídos da Gestão de Bens Comuns e da Gestão Social favoreceu a compreensão de como se poderia implementar na prática as diretrizes teóricas investigadas. Percebeu-se que os elementos participação e cooperação constituem pontos de confluência e ligação entre os quatro campos do conhecimento, demonstrando a possibilidade de aplicação dos modelos aproximados para gestão social de bens comuns urbanos.

As teorias sobre gestão e as normas jurídicas examinadas formaram o arcabouço teórico da pesquisa, funcionando como lente e fio condutor para o estudo de caso, que buscou investigar se havia proximidade ou afastamento entre um fenômeno social contemporâneo e a interseção derivada do conjunto teórico-conceitual adotado como referencial de análise. Com efeito, visando compreender a interface empírica da discussão sobre participação e cooperação enquanto dimensões da gestão social de bens comuns urbanos, para realização dos objetivos da cidade justa, democrática e sustentável, selecionou-se a orla do Portal da Amazônia, em Belém-PA, como lócus da pesquisa.

O método do estudo de caso único revelou que nenhum critério utilizado como base para avaliar os elementos participação e cooperação na gestão da unidade de análise manifestou proximidade com os modelos teóricos confrontados, nas três fases básicas da intervenção urbana denominada Projeto Orla da Estrada Nova (concepção,

implantação e monitoramento). Dados primários e secundários levantados por múltiplas fontes de evidências (documentais e entrevistas semiestruturadas) apontaram apenas pontos de afastamento e iniciativa insuficiente na gestão do espaço urbano de uso coletivo, demonstrando que a concepção da cidade justa, democrática e sustentável ainda não está espelhada na realidade de Belém.

Parte dos atuais problemas urbano-ambientais e fundiários enfrentados pela gestão local são derivados dos processos histórico-geográfico de formação da cidade e de produção das suas orlas. Os espaços de orla objetos de intervenções urbanísticas favoreceram a visão dos rios, a criação de áreas de lazer, turismo e circulação, mas não o pleno direito à cidade justa, democrática e sustentável.

A pesquisa revelou que a maior parte das orlas de Belém está sob uso de agentes privados, existindo tendência à redução da quantidade de espaços públicos de uso coletivo, ao aumento da apropriação privada das orlas urbanas de Belém e ao direcionamento de novas ocupações privadas para as orlas insulares. Espaços fechados e particulares são maioria em relação aos espaços abertos e de uso comum. A redução dos espaços urbanos acessíveis ao uso coletivo está relacionada a fragilidades legislativas e inadequadas concepções teórico-políticas de planejamento e gestão de bens comuns urbanos, os quais estão contribuindo para aumentar o quadro de apossamento privado dos espaços públicos de uso comum.

Constatou-se indícios de ocorrência de segregação socioespacial e especulação imobiliária na orla do Portal da Amazônia. Evidências do estudo apontaram que houve descumprimento da função social da cidade e conversão do projeto urbano de meio em um fim em si mesmo. Para a maioria dos entrevistados, a Belém e a orla do Portal da Amazônia não são justos, democráticos e sustentáveis.

No começo do século XXI, novas frentes de expansão da cidade direcionadas para ocupação privada das orlas continentais e insulares, impulsionadas sobretudo por agentes estatais e econômicos, colocam ainda mais em risco o direito à cidade e à sustentabilidade urbana. Urge, pois, como necessário que o desafio do desenvolvimento sustentável seja de fato assumido por todos os atores sociais – nas esferas do Estado, público não-estatal, privada e mercado – orientados por ética e solidariedade intergeracional na busca da concretização de igualdade e liberdade, premissas para o exercício da cidadania e democracia nos espaços urbanos, em busca da plena realização da dignidade humana e de melhoria da qualidade de vida nas cidades brasileiras.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício. Sobre a memória das cidades. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. 1. ed., 4ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2016, p. 19-39.

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. In: **Revista do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**, Vol. 24, n. 68. São Paulo, 2010, p. 103-119. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext &pid=S0103-401420100001000010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-401420100001000010)>. Acesso em 15 out. 2015.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Elementos para pensar o direito à cidade sustentável na nova ordem jurídico-urbanística brasileira. In: MUSSI, Andréa Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira (Orgs.). **Estatuto da Cidade: os desafios da cidade justa**. Passo Fundo: IMED, 2011, p. 34-46.

ALMEIDA, Conceição Maria Rocha de. Belém do Pará, uma cidade entre as águas: história, natureza e definição territorial em princípios do século XIX. **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH**. São Paulo, jul. 2011. Disponível em: <http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300673503_ARQUIVO_ANPUH2011BelemdoParaumacidadeentreasaguas.pdf >. Acesso em: 22 jul. 2016.

ALMEIDA, José Mauro de Lima O' de. **Terrenos de Marinha: proteção ambiental e as cidades**. Belém: Paka-Tatu, 2008.

ALVES, Maria Júlia Almeida da Silva. Direito às cidades sustentáveis: histórico, elementos e jusfundamentalidade à luz de Ronald Dworkin. **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI**. Fortaleza, 2010, p. 6.593-6.614.

AMARAL, Márcio Douglas Brito. **A guerra das águas: concepções e práticas de planejamento e gestão urbana na orla fluvial de Belém (PA)**. Dissertação de Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento. Belém: UFPA/NAEA, 2005.

ANDRADE, Rubens V. de; BRAGA, Flavia T. Paisagens artificiais e ilusão “naturalista”: lógica conceitual e modus operandi nas intervenções paisagísticas em áreas privadas na Barra da Tijuca no Rio de Janeiro. In: TÂNGARI, Vera Regina et al. (Orgs.). **Águas urbanas: uma contribuição para regeneração ambiental como campo disciplinar integrado**. 1. ed. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, 2007, p. 297-317.

ANTONUCCI, Denise; KATO, Volia Regina Costa; ALVIM, Angélica Benatti. UN-Habitat: 3 décadas de atuação. In: **Revista Arquitectos**, ano 09, abr. 2009. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/09.107/56>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

ARAÚJO JÚNIOR, Antônio Carlos Ribeiro; AZEVEDO, Adriane Karina Amin de. Formação da cidade de Belém (PA): área central e seu papel histórico e geográfico. In: **Revista Espaço Aberto**, PPGG - UFRJ, v. 2, n. 2, 2012, p. 151-168.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

BATES, Robert L.; JACKSON, Julia A. **Glossary of Geology**. 3. ed. Alexandria: American Geological Institute, 1987.

BELÉM. **Anuário Estatístico do Município de Belém 2012**. v. 17, cap. 1, Caracterização do território. Belém: Secretaria Geral de Coordenação do Planejamento e Gestão, 2012a. Disponível em: <<http://www.belem.pa.gov.br/app/c2ms/v/?id=2&conteudo=4485>> Acesso em: 30 jul. 2016.

_____. **Anuário Estatístico do Município de Belém 2012**. v. 17, cap. 2, Características demográficas e socioeconômicas da população. Belém: Secretaria Geral de Coordenação do Planejamento e Gestão, 2012b. Disponível em: <<http://www.belem.pa.gov.br/app/c2ms/v/?id=2&conteudo=4485>> Acesso em: 25 jul. 2016.

_____. **Síntese do PROMABEN: Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova**. Belém, set. 2014. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/promaben/documentos/Promaben_I/Sintese_Promaben_I_set.2014.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2016.

_____. **Lei municipal n. 7.055**, de 30 de dezembro de 1977. Código de Posturas do Município de Belém. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/segep/download/coletanea/PDF/n_urban_p/cod_post.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2016.

_____. **Lei municipal n. 8.233**, de 31 de janeiro de 2003. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/segep/download/coletanea/PDF/o_n_urb/lei_8233.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2016.

_____. **Lei municipal n. 8.655**, de 30 de julho de 2008. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/Plano_diretor_atual/Lei_N8655-08_plano_diretor.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2016.

_____. **Lei Complementar Municipal n. 02**, de 19 de julho de 1999. Lei Complementar de Controle Urbanístico. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs_legislacao/lccu.pdf?id_lei=724>. Acesso em: 04 ago. 2016.

_____. **Lei Orgânica do Município de Belém**, de 30 de março de 1990. Disponível em: <<http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/paginas/lom.html>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

_____. **Lei Municipal n. 8.489**, de 29 de dezembro de 2005. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=8489&ano=2005&tipo=1>. Acesso em: 04 ago. 2016.

_____. **Decreto Municipal n. 83.857**, 2 de outubro de 2015. Disponível em: <www.belem.pa.gov.br/diarioom/baixarDiario?idd=7921>. Acesso em: 7 ago. 2016.

BECKER, Bertha Koiffmann. Primeiras intervenções. In: NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; VIANNA, João Nildo (Orgs.). **Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007, p. 63-76.

BENATTI, José Heder; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. As novas tendências do planejamento nacional brasileiro: fim da Amazônia Legal? In: **Direito e Desenvolvimento no Brasil no século XXI**. MONTEIRO NETO, Aristides & MEDEIROS, Bernardo Abreu de (Orgs.). Livro 1. Brasília: CONPEDI, 2013, p. 51-82.

BIBLIOTECA NACIONAL. **Imagem parcial do "Pequeno atlas do Maranhão e Grão-Pará" mostrando apenas a Cidade de Belém e arredores, elaborado em 1629 pelo cartógrafo João Teixeira Albernaz**. Arquivo digital. Imagem sob domínio público. Disponível em: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Bel%C3%A9m_do_Pará_em_mapa_de_1629_por_Albernaz_I.PNG>. Acesso em: 25 jul. 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRANDÃO, Eduardo. Desafios do Novo Plano Diretor de Belém (PA) e a Região Insular do Município. In: VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; ROCHA, Gilberto de Miranda; LADISLAU, Evandro (Orgs.). **O desafio político da sustentabilidade urbana: gestão socioambiental de Belém**. Belém: NUMA/UFPA/EDUFPA, 2009, p. 132-156.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao/compilado.htm>. Acesso em: 10 jan 2015.

_____. **Decreto federal n. 4.297**, de 10 de julho de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm>. Acesso em: 16 jun. 2016.

_____. **Decreto federal n. 5.300**, de 7 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=531>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

_____. **Lei Complementar n. 140**, de 8 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em 18 jun. 2016.

_____. **Lei n. 601**, de 18 de setembro de 1850. Lei de Terras. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>. Acesso em: 04 ago. 2016.

_____. **Lei n. 6.803**, de 2 de julho de 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6803.htm>. Acesso em: 04 ago. 2016.

_____. **Lei n. 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Política Nacional de Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. **Lei n. 7.661**, de 16 de maio de 1988. Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7661.htm>. Acesso em: 16 jun. 2016.

_____. **Lei n. 8.429**, de 2 de junho de 1992. Lei de Improbidade Administrativa. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?co_dlegi=531>. Acesso em: 16 jun. 2016.

_____. **Lei n. 8.666**, de 21 de junho de 1993. Estatuto das Licitações. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 8 ago. 2016.

_____. **Lei n. 9.605**, de 12 de fevereiro de 1998. Lei de Crimes Ambientais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em: 8 ago. 2016.

_____. **Lei n. 9.636**, de 15 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9636.htm>. Acesso em: 04 ago. 2016.

_____. **Lei n. 9.985**, de 18 de julho de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 04 ago. 2016.

_____. **Lei n. 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 10 jan. 2015.

_____. **Lei n. 11.977**, de 7 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 04 ago. 2016.

_____. **Lei n. 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 7 ago. 2016.

_____. **Lei n. 12.651**, de 25 de maio de 2012. Código Florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em 15 jun. 2016.

_____. **Lei n. 13.022**, de 8 de agosto de 2014. Estatuto Geral das Guardas Municipais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm>. Acesso em: 7 ago. 2016.

_____. **Lei n. 13.089**, de 12 de janeiro de 2015. Estatuto da Metrópole. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20152018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 10 mai. 2016.

_____. **Lei n. 13.240**, de 30 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13240.htm>. Acesso em: 04 ago. 2016.

_____. **Lei n. 13.311**, de 11 de julho de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13311.htm>. Acesso em: 04 ago. 2016.

_____. **Decreto Federal n. 4.430**, de 22 de agosto de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 04 ago. 2016.

_____. **Decreto Federal n. 6.040**, de 7 de fevereiro de 2007. Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em: 04 ago. 2016.

BULLARD, Robert D. **Confronting environmental racism**: voices from the grassroots. Boston: South End Press, 1993.

CABRAL, Rafaella de Fátima Lopes. A evolu o histórica das sesmarias e terrenos de marinha e seus reflexos fundiários na cidade de Belém. In: NASCIMENTO, Durbens Martins (Org.). **Regulariza o fundiária em áreas da União na Amazônia Paraense**. Bel m: NAEA, 2014, p. 21-50.

CÁCERES, Pamela. Planes y programas de metas como innovaciones en los procesos de rendición de cuentas en el nivel local. Experiencias en el marco de la Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sustentables. In: PINHEIRO, Daniel; MELO, Danilo; COSTA, João (Orgs.). **Democracia**: desafios, oportunidades e tend ncias. Florianópolis: Imaginar o Brasil, 2014, p. 296-344.

_____. La “construcción” de la ciudad como bien público: Tendencias y alternativas. In: **Anais do Congresso “El Bicentenario desde una mirada interdisciplinaria: legados, conflictos y desafíos”**, Universidade Nacional de Córdoba, mai. 2010. Disponível em: <<http://www.elagora.org.ar/site/posibles/Articulos%20PDF/PDF%20Art03.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão social**: epistemologia de um paradigma. 2. ed. Curitiba: CRV, 2015.

CANÇADO, Airton Cardoso; SAUSEN, Jorge Oneide; VILLELA, Lamounier Erthal. Gestão Social versus gestão estratégica. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org.). **Gestão Social e gestão estratégica**: experiências em desenvolvimento territorial. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2013, p. 15-99.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte. **O espaço alternativo**: vida e forma urbana nas baixadas de Belém. Belém: EDUFPA, 2007.

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; VENTURA NETO, Raul da Silva. A evolução urbana de Belém: trajetória de ambiguidades e conflitos socioambientais. In: **Revista Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 15, n. 29, jan./jun. 2013, p. 55-75.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A prática espacial urbana como segregação e o “direito à cidade” como horizonte utópico. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria (Orgs.). **A cidade contemporânea**: segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2013a, p. 95-110.

_____. **A cidade**. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2013b.

_____. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Orgs.). **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. 1. ed., 4ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2016, p. 53-73.

CARRION, Rosinha Machado. A contribuição da Gestão Social para o desenvolvimento. In: CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; SILVA JR., Jeová Torres (Orgs.). **Gestão Social**: aspectos teóricos e aplicações. Ijuí: Editora Unijuí, 2012, p. 261-272.

_____. Gestão Social: especificidades e práticas em discussão. In: SILVA, J. G. et al. (Orgs.). **Tecnologias de gestão**: por uma abordagem multidisciplinar. Volume II. Vitória: EDUFES, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO, Vânia Regina Vieira de; GUERRA, Gutemberg Armando Diniz. Ruralidade na capital do estado do Pará e mudanças na ilha de Cotijuba. In: **Conservação e desenvolvimento no estuário e litoral amazônicos**. ARÁGON, Luis E. (Org.). Belém: UFPA/NAEA, 2003, p. 199-214.

CASTRO, Edna. Mudanças no estuário amazônico pela ação antrópica e gerenciamento ambiental - Projeto MEGAM. In: **Conservação e desenvolvimento no estuário e litoral amazônicos**. ARÁGON, Luis E. (Org.). Belém: UFPA/NAEA, 2003, p. 125-146.

CAVALAZZI, Rosângela Lunardelli. O estatuto epistemológico do Direito Urbanístico Brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do direito à cidade. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZATO, Luigi. **Direito da Cidade**: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

COELHO, Mauro Cezar. **A fundação de Belém**. 1. ed. Belém: Estudos Amazônicos, 2011.

CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DO PARÁ. **Resolução COEMA n. 107**, de 8 de março de 2013. Disponível em: <<https://www.semas.pa.gov.br/2005/05/06/9768/>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

_____. **Resolução COEMA n. 116**, de 3 de julho de 2014. Disponível em: <<https://www.semas.pa.gov.br/2014/07/03/resolucao-coema-no-116/>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA. **Resolução n. 01**, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

_____. **Resolução n. 09**, de 3 de dezembro de 1987. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

_____. **Resolução n. 237**, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

_____. **Resolução n. 371**, de 5 de abril de 2006. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=493>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

_____. **Resolução n. 001**, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

_____. **Resolução n. 369**, de 28 de março de 2006. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. 1. ed., 4ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2016, p. 41-51.

COSTA, Luís César Amad; MELLO, Leonel Itaussu A. **História do Brasil**. São Paulo: Scipione, 1999.

COSTA, Marcia Josafa Bevone. **Gestão de orla urbana e turismo sustentável: reflexões e proposições a partir do projeto do Complexo Ver-o-Rio em Belém (PA)**. Dissertação de Mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia. Belém: Universidade Federal do Pará, Núcleo de Meio Ambiente, 2013.

COSTA, Sandra Maria Fonseca da et al. Pequenas cidades do estuário do Rio Amazonas: fluxo econômico, crescimento urbano e as novas velhas urbanidades da pequena cidade de Ponta de Pedras. In: **REDES - Revista de Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 17, n. 2, maio/ago 2012, p. 56-74.

CRUZ, Ernesto. **Ruas de Belém**. 2. ed. Belém: CEJUP, 1992.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Desenvolvimento urbano: princípios constitucionais**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2005.

_____. A efetividade do direito urbanístico após 20 anos da promulgação da Constituição brasileira. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 47, n. 186, abr./jun. 2010a, p. 77-88.

_____. **Democracia urbana: é possível coadunar desenvolvimento sustentável e práticas democráticas nos espaços urbanos no Brasil?** Curitiba: Juruá, 2010b.

_____. A organização do espaço e o direito. In: **Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, n. 2, dez. 2009, p. 1-14.

DIAS, Mário Benjamin; SILVA, Maria de Jesus Benjamin da. O distrito de Icoaraci e sua inserção no contexto urbano e regional amazônico. In: **Anais do 12º Encontro de Geógrafos de América Latina**. Montevideu, abr. 2009. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/22.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

DIETZ, Thomas; OSTROM, Elinor; STERN, Paul C. **The Struggle to Govern the Commons**. In: *Science*, v. 302, n. 5652, 12 dez. 2003, p. 1907-1912. Disponível em: <<http://science.sciencemag.org/content/302/5652/1907>>. Acesso em: 11 mai. 2016.

DUARTE, Marise Costa de Souza. **O direito à cidade e o direito às cidades sustentáveis no Brasil: o direito à produção e fruição do espaço e o enfrentamento do déficit de implementação**. FIDES, Natal, vol. 6, n. 1, jan./jun. 2015.

DWORKIN, Ronald. **Justiça para ouriços**. Portugal: Almedina, 2012.

ÉLERES, Paraguassú. **Terreno de Marinha e Terreno Marginal dos Rios Navegáveis**. 1ª edição. Edição do autor. Belém, 2014.

FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: aspectos teóricos e práticos**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FARIAS, Vanderlei de Oliveira; KLEIN, Caroline Maraschin. Princípios éticos universais da cidade justa. In: MUSSI, Andréa Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira (Orgs.). **Estatuto da Cidade: os desafios da cidade justa**. Passo Fundo: IMED, 2011, p. 67-78.

FAURE, Jean-François; PROST, Maria Thereza; CASTRO, Edna. Avaliação multitemporal da expansão urbana e de seus efeitos na área metropolitana de Belém

e região das ilhas. In: CASTRO, Edna (Org.). **Belém de águas e ilhas**. Belém: CEJUP, 2006, p. 179-202.

FENNY, David et al. A tragédia dos comuns: vinte e dois anos depois. In: DIEGUES, Antônio Carlos Santana; MOREIRA, André de Castro (Orgs.). **Espaços e recursos naturais de uso comum**. Núcleo de Apoio a Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras. São Paulo: USP, 2001, p. 17-42.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (Orgs.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010, p. 55-70.

_____. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. In: **Revista de Arquitetura e Urbanismo Oculum Ensaio**, n. 4, p. 16-33, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2005.

FERREIRA, Ynis Cristine de S. M. L.; VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário. Cogestão e sustentabilidade em propriedade comunal na Amazônia paraense: o caso da RESEX Terra Grande do Pracuúba (PA). In: VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; VASCONCELLOS, Ana Maria de Albuquerque (Orgs.). **Ações públicas, redes de cooperação e desenvolvimento local**: experiências e aprendizados de gestão social na Amazônia. Belém: Unama, 2016, p. 111-135.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Ordenamento territorial e planejamento municipal: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, VIII da Constituição de 1988 pelo município de Parauapebas, Pará**. Tese (doutorado). Universidade Federal do Pará. Programa de Pós-Graduação em Direito, Belém, 2014. Disponível em: <www.theses.fr/2014PA131042.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2016.

FISCHER, Tânia et al. Perfis visíveis na Gestão Social do desenvolvimento. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 5, out. 2006. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6859/5432>>. Acesso em 25 mai. 2016.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. Porto Alegre, 2005. Disponível em: <<http://normativos.confex.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>>. Acesso em 19 out. 2015.

FURTADO, Ana Maria Medeiros; SILVA JÚNIOR, Oscar da Costa. Impactos ambientais do desmatamento e expansão urbana na ilha do Mosqueiro (Belém-Pará-Brasil). In: **Anais do 12º Encontro de Geógrafos de América Latina**. Montevideu, abr. 2009. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Procesosambientales/Impactoambiental/41.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

FURTADO, Lourdes Gonçalves; SOUSA, Maria Alice Martins. Belém, ocupação humana e uso de recursos no estuário. In: CASTRO, Edna (Org.). **Belém de águas e ilhas**. Belém: CEJUP, 2006, p. 161-178.

GRAZIA, Grazia; QUEIROZ, Lêda Lúcia R. F. A sustentabilidade do modelo urbano brasileiro: um desafio. In: GRAZIA, Grazia de et al. (Orgs.). **O desafio da sustentabilidade urbana**. Rio de Janeiro, Projeto Brasil Sustentável e Democrático: FASE/IBASE, 2001, p. 19-81.

HABER, Lilian Mendes. **Código Florestal aplicado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria de la acción comunicativa**. Madrid: Taurus, 1992.

HARDIN, Garret. **The Tragedy of the Commons**. Science, New Series, v. 162, n. 3859. AAAS, 1968, p. 1243-1248.

HARVEY, David. O direito à cidade. Versão traduzida por Jair Pinheiro. In: **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, jul./dez. 2012, p. 73-89.

_____. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução de Jeferson Carmargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HERCULANO, Selene. Resenhando o debate sobre justiça ambiental: produção teórica, breve acervo de casos e criação da rede brasileira de justiça ambiental. In: **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 5, jan/jun. 2002, p. 143-149.

HESS, Charlotte; OSTROM, Elinor (Orgs.). **Understanding Knowledge as a Commons: from Theory to Practice**. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology. London, England, 2007, p. 349. Disponível em: <<http://www.ess.inpe.br/courses/lib/exe/fetch.php?media=wiki:user:andre.zopelari:understanding-knowledge-as-a-commons-theory-to-practice-2007.pdf>>. Acesso em: 11 mai. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Características da população e dos domicílios. In: **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2015.

KLIASS, Rosa. Projeto Mangal das Garças em Belém do Pará. In: TÂNGARI, Vera Regina et al. (Orgs.). **Águas urbanas: uma contribuição para regeneração ambiental como campo disciplinar integrado**. 1. ed. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, 2007, p. 319-327.

KRAEMER, Carlos Frederico. Constituição Federal de 1988: o marco legal para a participação social no Brasil. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme; KRONEMBERGER, Thais Soares (Orgs.). **Gestão Social e Conselhos Gestores**, v. 3, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016, p. 65-89.

LAURIOLA, Vincenzo. Elinor Ostrom: um nobel heterodoxo e rosa-verde. Sinal de Esperança? In: **Revista EcoEco**. Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, n. 21, mai./jun./jul./ago. 2009, p. 3-8. Disponível em: <<http://www.ecoeco.or>

g.br/backup/conteudo/publicacoes/boletim_ecoeco/>. Acesso em 15 mai. 2016.

LEFEBVRE, Henri. **El derecho a la ciudad**. Barcelona: Ediciones Península, 1969.

_____. **Espacio y Política**. Barcelona: Ediciones Península, 1976.

LEITE LOPES, José Sérgio. Sobre “processos” de ambientalização dos conflitos e sobre dilemas da participação. In: **Revista Horizontes Antropológicos**. Porto Alegre, ano 12, n. 25, jan./jun. 2006, p. 31-64. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ha/v12n25/a03v1225.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2015.

LIMA, Rosirene Martins. **Conflitos socioambientais em Curitiba**. Imperatriz: Ética. São Luís: UEMA, 2008.

LIMA, Rubens Rodrigues; TOURINHO, Manoel Malheiros; COSTA, José Paulo Chaves. **Várzeas flúvio-marinhas da Amazônia brasileira**: características e possibilidades agropecuárias. Belém: FCAP, 2001.

LIRA, Claudia Wanderley Pereira de; FREIRE, George Satander Sá; SOARES JUNIOR, Carlos Fernando de Andrade; MANSO, Valdir do Amaral Vaz. Determinação da vulnerabilidade e da zona não edificante para as praias de Tabuna e Cumbuco, município de Caucaia, Ceará, NE do Brasil. In: **Revista Geociências**, São Paulo, UNESP, v. 34, n. 2, 2015, p. 302-311. Disponível em: <http://www.revistageociencias.com.br/34/volume34_2_files/34-2-artigo-11.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.

LISBÔA, Tamires de Fátima Pinto. Vulnerabilidade Ambiental da Orla Costeira do Município de Salvaterra, Ilha de Marajó-PA, no Trecho Compreendido entre a Foz do Rio Paracauari e a Ponta do Tapariuaçu. In: **Revista Brasileira de Geografia Física**, v. 1, 2011, p. 74-89. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/rbgfe/index.php/revista/article/view/121/150>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MARCO, Cristhian Magnus de. **O direito fundamental à cidade sustentável e os desafios de sua eficácia**. Tese (doutorado). Pontifícia Universidade Católica do Rio do Sul. Programa de Pós-Graduação em Direito, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/2507>>. Acesso em: 28 abr. 2016.

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARICATO, Ermínia. **A cidade sustentável**. 2011. Disponível em: <<http://www.coptec.org.br/biblioteca/Agroecologia/Artigos/A%20cidade%20sustent%20e1vel%20-%20Erminia%20Maricato.pdf>>. Acesso em: 11 mai. 2016.

_____. O estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (Orgs.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010, p. 5-22.

MEIRA FILHO, Augusto. **Evolução histórica de Belém do Grão-Pará**: Fundação e História (1616-1823). 2. ed. rev. aum. Belém: M2P Arquitetura e Engenharia, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MEMORIAIS DA MEIA DOIS NOVE. **Via dos Mercadores Belém, Pará (2002)**. Belém meados do século XVIII, fev. 2010. Imagem sob domínio público. Disponível em: <<http://memoriaisdameiadoisnove.blogspot.com.br/2010/02/via-dos-mercadores-1-introducao.html>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, mai./jun. 2008, p. 551-579.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. **Áreas de Preservação Permanente Urbanas**. 2012. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/areas-verdes-urbanas/%C3%A1reas-de-prote%C3%A7%C3%A3o-permanente>>. Acesso em: 05 jul. 2015.

_____. **Projeto Orla**: Fundamentos para Gestão Integrada. MMA/SQA; Brasília: MP/SPU, 2002. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/orla/_arquivos/11_04122008110506.pdf> Acesso em: 29 jun. 2015.

_____. **Audiência pública debate zona costeira**. Notícias InforMMA, Brasília, 24 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php/comunicacao/agencia-informma?view=blog&id=1693>>. Acesso em: 26 jun. 2016.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - MPOG. **Projeto Orla**: Implementação em territórios com urbanização consolidada. NAKANO, Kazuo (Coord.). São Paulo: Instituto Polis; Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006.

MIRANDA, Luiz Bruner de; CASTRO, Belmiro Mendes de; KJERFVE, Bjorn. **Princípios de oceanografia física de estuários**. São Paulo: EDUSP, 2002.

MUSSI, Andréa Quadrado. O ordenamento do espaço urbano. In: MUSSI, Andréa Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira (Orgs.). **Estatuto da Cidade**: os desafios da cidade justa. Passo Fundo: IMED, 2011, p. 79-106.

MUEHE, Dieter. Critérios Morfodinâmicos para o estabelecimento de limites de orla costeira para fins de gerenciamento. In: **Revista Brasileira de Geomorfologia**, v. 2, n. 1, Rio de Janeiro, 2001, p. 35-44.

NASCIMENTO, Daniele Cardoso do; TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. Cidades como arena para a democracia participativa: o movimento Nossa BH nas relações intersetoriais. In: **Democracia**: desafios, oportunidades e tendências. PINHEIRO, Daniel; MELO, Danilo; COSTA, João (Orgs.). Florianópolis: Imaginar o Brasil, 2014, p. 266-295.

_____. Accountability democrática como uma forma de inovação cívica e a Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis como um exemplo. In: **Anais do 4º Congresso Internacional Governo, Gestão e Profissionalização em âmbito local frente aos grandes desafios de nosso tempo**. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/eventos-1/4o-congresso-internacional/eixo-4/426-4-6-format-accountability-democratica-como-uma-forma-de-inovacao-civica/file>>. Acesso em: 20 jul 2015.

OKADA, Alexandra. O que é cartografia cognitiva e por que mapear redes de conhecimento? In: **Cartografia Cognitiva: Mapas do conhecimento para pesquisa, aprendizagem e formação docente**. OKADA, Alexandra. Porto Cuiabá, Mato Grosso: KCM, 2008, pp. 37-65.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos. São Paulo: Edusp, 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Conheça os novos objetivos de desenvolvimento sustentável**. 2015. Disponível em: <<http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/conheca-os-novos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

_____. **Transformando Nosso Mundo**: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

_____. **Tratado por Cidades, Vilas e Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis**. 1992. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/750/750.pdf>>. Acesso em: 16 jun.2016.

ORGANIZAÇÕES RÔMULO MAIORANA - ORM. **Portal da Amazônia terá trânsito interditado durante programação junina**. Belém, jun. 2013. Disponível em: <<http://www.orm.com.br/noticia/noticia.asp?id=652979&%7Cportal+da+amaz%C3%B4nia+ter%C3%A1+tr%C3%A2nsito+interditado+durante+programa%C3%A7%C3%A3o+junina#.VblpGPIViko>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. 29 ed. Nova York: Cambridge University Press, 2011.

_____. A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems. In: **Revista Science**, v. 325, 24 jul. 2009, p. 419-422. Disponível em: <<http://www.sciencemag.org/content/325/5939/419.short>>. Acesso em: 26 jul. 2015.

OSTROM, Elinor et al. **Revisiting the Commons**: Local Lessons, Global Challenges. *Science*, v. 284. n. 5412, 9 abr. 1999, p. 278-282. Disponível em: <<http://science.sciencemag.org/content/284/5412/278>>. Acesso em: 11 mai. 2016.

PALHANO, Raimundo. Poder, controle social e orçamento público: uma introdução. In: **O poder, o controle social e o orçamento público**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, p. 13-38, 2005.

PARÁ. Agência Pará de Notícias. **Projeto Portal Marajoara prevê a revitalização da orla de Icoaraci**. Mais notícias, 20 abr. 2012. Disponível em: <<http://agenciapara.com.br/Noticia/2658200000/projeto-portal-marajoara-preve-a-revitalizacao-da-orla-de-icoaraci>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade - SEMAS. **Processo de licenciamento ambiental n. 215083/2006**. Licença Prévia. 21 jun. 2006, Secretaria Municipal de Urbanismo (requerente). Belém: 2006a.

_____. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade - SEMAS. **Processo de licenciamento ambiental n. 382022/2006**. Licença de Instalação. 10 nov. 2006, Secretaria Municipal de Urbanismo (requerente). Belém: 2006b.

_____. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade - SEMAS. **Processo de licenciamento ambiental n. 275333/2007**. Licença de Instalação (renovação) e Licença de Operação. 26 jul. 2007, Secretaria Municipal de Urbanismo (requerente). Belém: 2007.

_____. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade - SEMAS. **Ordem de Serviço n. 1**, de 13 de julho de 2015. Disponível em: <<https://www.semas.pa.gov.br/2015/07/20/ordem-de-servico-no-01-de-13-de-julho-de-2015/>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

_____. **Constituição do Estado do Pará**, de 5 de outubro de 1989. Disponível em: <<http://pa.gov.br/downloads/ConstituicaodoParaateaEC48.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

_____. **Decreto Estadual n. 1.359**, de 31 de agosto de 2015. Disponível em: <<http://www.age.pa.gov.br/sites/default/files/decreto1359.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

_____. **Decreto Estadual n. 56**, de 31 de março de 2006. Disponível em: <<https://www.semas.pa.gov.br/2006/03/31/9694/>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

_____. **Lei Estadual n. 6.462**, de 4 de julho de 2002. Política Estadual de Florestas. Disponível em: <<http://www.sema.pa.gov.br/cedoc/download/Politica%20estadual%20de%20Florestas.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

_____. **Lei Estadual n. 5.752**, de 30 de julho de 2007. Disponível em: <<https://www.semas.pa.gov.br/2016/05/12/lei-no-5-752-de-26-de-julho-de-1993-alterada-pela-lei-no-7-026-de-300707-e-pela-lei-no-8-096-de-010115-2/>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

_____. **Lei Estadual n. 7.026** de 30 de julho de 2007. Disponível em: <<https://www.semas.pa.gov.br/2007/07/30/9773/>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

_____. **Lei Estadual n. 8.096** de 1 de janeiro de 2015. Disponível em: <http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/lp2015_08096_lei_8.096_de_1.1.2015.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2016.

_____. **Lei Estadual n. 5.887**, de 9 de maio de 1995. Disponível em: <<https://www.semas.pa.gov.br/1995/05/09/9741/>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

_____. **Lei Estadual n. 6.381**, de 25 de julho de 2001. Disponível em: <<https://www.semas.pa.gov.br/2001/07/25/9760/>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

_____. **Lei Estadual n. 6.745**, de 6 de maio de 2005. Disponível em: <<https://www.semas.pa.gov.br/2005/05/06/9768/>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

PARK, Robert. **On Social Control and Collective Behavior**. Chicago: Chicago University Press, 1967.

PEREIRA, Rosa Cláudia Cerqueira. Belém e o olhar estrangeiro: as narrativas visuais a partir da Baía do Guajará. In: SARGES, Maria de Nazaré; LACERDA, Franciane Gama (Orgs.). **Belém do Pará: História, Cultura e Cidade - para além dos 400 anos**. Belém: Editora Açaí, 2016, p. 213-233.

PEREIRA, Juliana Rabelo; CABRAL, Eloisa Helena de Souza; PEREIRA, José Roberto. Gestão Social e *Governing the Commons*: a cooperação como elo de convergência. In: **Anais do V Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração**. Florianópolis, março 2015. Disponível em: <<http://coloquioepistemologia.com.br/site/wp-content/uploads/2015/03/ADE-7270.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2015.

PINHEIRO, Lauro Santos; CANÇADO, Airton Cardoso. Participação popular e instrumentos institucionalizados de participação em nível local. In: CANÇADO, Airton Cardoso; PINHEIRO, Lauro Santos; RODRIGUES, Waldecy (Orgs.). **Desenvolvimento Regional: uma discussão interdisciplinar**. Palmas: Universidade Federal do Tocantins: EDUFT, 2015, p. 145-169.

PONTE, Juliano Pamplona Ximenes. **A orla de Belém: intervenções e apropriação**. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.

POTEETE, Amy R.; OSTROM, Elinor; JANSSEN, Marco A. **Trabalho em parceria: ação coletiva, bens comuns e múltiplos métodos**. São Paulo: Editora Senac, 2011.

POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

POUSO, Renata Gonçalves Pereira Guerra. **Iniciativa popular municipal: ferramenta de legitimação da democracia**. São Paulo: Saraiva, 2010.

RADIO WEB UFPA. **Projetos para a orla de Belém**. Programa de rádio UFPA Debate de 22 de setembro de 2014. Áudio publicado em 10 de novembro de 2014. Disponível em <<http://radio.ufpa.br/debate/index.php/Noticias/projetos-para-a-orla-de-belem.html>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

RAMMÊ, Rogério Santos. **Da justiça ambiental aos direitos e deveres ecológicos: conjecturas político-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica.** Caxias do Sul: EducS, 2012.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça.** 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

REDIN, Giuliana. Direito à cidade: direitos humanos e o político na sociedade de risco. In: **Estatuto da Cidade: os desafios da cidade justa.** MUSSI, Andréa Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira (Orgs.). Passo Fundo: IMED, 2011, p. 56-66.

RIBEIRO, Krishina Day; PROST, Cathérine. Problemas socioambientais em rios urbanos na cidade de Belém. In: **Conservação e desenvolvimento no estuário e litoral amazônicos.** ARÁGON, Luis E. (Org.). Belém: UFPA/NAEA, 2003, p. 177-198.

ROCHA, Genylton Odylon Rêgo da; TAVARES, Maria Goretti da Costa. **Ações de turistificação pelos planejadores territoriais em uma cidade amazônica: o caso de Belém/Brasil.** First International Conference of Young Urban Researchers: 2007. Disponível em <<http://conferencias.iscte.pt/viewpaper.php?id=118&print=1&cf=3>>. Acesso em 30 jun. 2015.

ROCHA, Gilberto de Miranda. Ambientalização do território na Amazônia brasileira e a gestão ambiental. In: **Ambiente e sociedade na Amazônia: uma abordagem interdisciplinar.** VIEIRA, Ima Célia Guimarães; TOLEDO, Peter Mann de; SANTOS JUNIOR, Roberto Araújo Oliveira (Orgs.). 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2014, p. 461-487.

ROCHA, Arlindo Carvalho; Spaniol, Enio Luiz. SCHOMMER, Paula Chies; SOUSA, Alessandra Debone de. **A coprodução do controle como bem público essencial à accountability.** Anais do XXXVI Encontro da ANPAD - ENANPAD, 2012, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB556.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2016.

RODRIGUES, Arlete Moysés. A matriz discursiva sobre o “meio ambiente”: produção do espaço urbano – agentes, escalas, conflitos. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios.** 1. ed., 4ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2016, p. 207-230.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. In: **Revista Políticas sociais: acompanhamento e análise,** IPEA, n. 12, fev. 2006, p. 199-210.

_____. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais,** v. 11, n. 2, p. 31-50, nov. 2009.

_____. Estatuto da Cidade: Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel (Orgs.). **Estatuto**

da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo, Pólis, Cadernos Pólis, n. 4, p. 5-9, 2001.

SACHS, Ignacy. Primeiras intervenções. In: **Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil**. NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; VIANNA, João Nildo (Orgs.). Rio de Janeiro: Garamond, 2007, p. 21-41.

SACHS, Ignacy; LOPES, Carlos; DOWBOR, Ladislau. Crises e oportunidades em tempos de mudança: documento de referência para as atividades do Núcleo Crises e Oportunidades no Fórum Social Mundial Temático – Bahia. In: CANÇADO, Aírton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; SILVA JR., Jeová Torres (Orgs.). **Gestão Social: aspectos teóricos e aplicações**. Ijuí: Editora Unijuí, 2012, p. 227-272.

SANDEL, Michael. **Justiça: o que é fazer a coisa certa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

SANTOS, Roberto Araújo de Oliveira. **História econômica da Amazônia: 1800-1920**. São Paulo: T.A. Queiroz, 1980.

SAQUET, Marcos Aurélio. As diferentes abordagens do território e a apreensão do movimento e da (i)materialidade. In: **Revista Geosul**. Florianópolis, v. 22, n. 43, p. 55-76, jan./jun. 2007.

SARGES, Maria de Nazaré. **Belém: riquezas produzindo a Belle Époque (1870-1912)**. 3. ed. Belém: Paka-Tatu, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Democracia participativa e participação pública como princípios do Estado Socioambiental de Direito. In: **Revista de Direito Ambiental**, ano 19, v. 73, jan./mar., 2014, p. 47-90.

_____. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico): algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Estado socioambiental e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática**. Instituto Pólis, 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/750/750.pdf>>. Acesso em: 5 mai. 2016.

_____. Estatuto da Cidade: instrumento de reforma urbana. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel (Orgs.). **Estatuto da Cidade**: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo, Pólis, Cadernos Pólis, 4, 2001, p. 10-36.

SAYAGO, Doris A. V. Os novos protagonistas e as novas lideranças da gestão social participativa. In: CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; SILVA JR., Jeová Torres (Orgs.). **Gestão Social**: aspectos teóricos e aplicações. Ijuí: Editora Unijuí, 2012, p.

SCHOMMER, Paula Chies; MORAES, Rubens Lima. Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. In: **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**. v. 8, n. 3, set./dez. 2010, p. 298 - 326. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/gestaoorg/index.php/gestao/article/viewFile/244/186>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

SCHOMMER, Paula Chies; DAHMER, Jeferson; SPANIOL, Enio Luiz. Controle social no Brasil – Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial. In: **Revista de Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 1, jan-mar 2014, 35-47.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SECRETARIA DE PORTOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Belém Porto Futuro**. Projeto de revitalização, 16 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.portosdobrasil.gov.br/porto-belem>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

SILVA, Iraneide Souza; CRUZ, Sandra Helena Ribeiro; CASTRO, Edna Maria Ramos de. Renovação urbana na orla fluvial de Belém: uso socioambiental, trabalho e moradia na área de influência do Projeto Portal da Amazônia. In: **Anais do XXIX Congresso de la Asociación Latinoamericana de Sociología**, 2013. Disponível em: <http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT15/GT15_SouzaSilva_RibeiroCruz.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2016.

SIMÕES, João; MACEDO, Marta; BABO, Pilar. Elinor Ostrom. **Governar os comuns**. Faculdade de Economia da Universidade do Porto, 2011. Disponível em: <http://www.fep.up.pt/docentes/cchaves/Simoes_Macedo_Babo_2011_Ostrom.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2016.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SOUZA FILHO, Pedro Walfir Martins; MAÂMAR, El-Robrini. Morfologia, processos de sedimentação e litofácies dos ambientes morfo-sedimentares da planície costeira bragantina, nordeste do Pará, Brasil. In: **Revista Geonomos**, v. 4, n. 2, 1996, p. 1-16. Disponível em: <<http://www.igc.ufmg.br/portaldeperiodicos/index.php/geonomos/issue/view/28>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO - SPU. **Portaria n. 144**, de 9 de julho de 2001. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimoniouduniaio/legislacao/portarias/portarias-arquivos-pdf/portaria-1442001cessaogratis.pdf>>.

f/@@download/file/Portaria%20144-2001%20Cessao%20gratuita.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2016.

_____. **Portaria n. 404**, de 28 de dezembro de 2012. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Portaria/2012/p_spu_404_2012_normas_procedimentos_calculo_cessao_aguaspublicas.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2016.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão Pública e cidadania: metodologias participativas em ação. In: **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 4, jul./ago. 1997, Rio de Janeiro, p. 101-125.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão Social, um conceito não idêntico? ou a insuficiência inevitável do pensamento. In: CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; SILVA JR., Jeová Torres (Orgs.). **Gestão Social: aspectos teóricos e aplicações**. Ijuí: Editora Unijuí, 2012, p. 23-35.

_____. Gestão Social: conceito. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme; KRONEMBERGER, Thais Soares (Orgs.). **Gestão Social e Conselhos Gestores**, v. 3, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016, p. 13-34.

TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro da. Entre o público e o privado: agentes e estratégias de apropriação do espaço na orla fluvial de Belém-Pará (Brasil). In: **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. v. IX, n. 194, 1 ago. 2005. Universidad de Barcelona, 2005. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-19408.htm>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

_____. **Formação metropolitana de Belém (1960-1997)**. 1. ed. Belém: Paka-Tatu, 2016.

TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeira da; AMARAL, Márcio Douglas Brito; SANTOS, Emmanuel Raimundo Costa. Estado, políticas urbanas e gestão do espaço na orla fluvial de Belém. In: CASTRO, Edna (Org.). **Belém de águas e ilhas**. Belém: CEJUP, 2006, p. 59-84.

TV CULTURA. **Programa Sem Censura Pará**. Edição de 14 de janeiro de 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=xf43kpDdUSk>>. Acesso em 7 ago. 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - UFPA. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. **Planta da Cidade de Belém 1899**. Publicado em 23 mar. 2014. Disponível em: <<https://fauufpa.org/2014/03/23/planta-da-cidade-de-belem-1899/>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 75-103.

VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário. Notas introdutórias sobre desenvolvimento e desenvolvimento territorial. In: **Desenvolvimento local e direito à cidade na floresta amazônica**. MITSCHHEIN, Thomas A.; CHAVES, Jadson F.; ROCHA, Gilberto de Miranda; VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário (Orgs.). Belém: NUMA/UFPA, 2013, p. 13-37.

_____. **Por uma Belém mais justa e sustentável**. Jornal O Liberal, Caderno Atualidades, p. 17, edição de 15 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.ppgedam.ufpa.br/index.php/insercaosocial/20150525170753/50120151201191838.html>>. Acesso em 15 nov. 2015.

VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; CANÇADO, Airton Cardoso; VASCONCELLOS, Ana Maria de Albuquerque; RIGO, Ariadne Scalfoni. Common Resources Management and Social Management: theoretical and conceptual distinctions and approaches. In: **Anais da International Conference of the International Society for Third Sector Research**. Ersta Sköndal University College, Stockholm, Sweden, 28 de junho a 1º de julho de 2016. Disponível em: <http://c.yimcdn.com/sites/www.istr.org/resource/resmgr/Stockholm_Abstracts/Emerging_2016_Abstracts.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; VASCONCELLOS, Ana Maria de Albuquerque; SOUZA, Carlos Augusto. Participação e Governança Urbana. In: VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; ROCHA, Gilberto de Miranda; LADISLAU, Evandro (Orgs.). **O desafio político da sustentabilidade urbana: gestão socioambiental de Belém**. Belém: NUMA/UFPA/EDUFPA, 2009, p. 31-51.

VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; VASCONCELLOS, Ana Maria de Albuquerque. Gestão participativa, parceria e conflitos por poder no contexto de programas para o desenvolvimento na Amazônia. In: CANÇADO, Airton C.; SILVA JUNIOR, Jeová Torres; TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão Social: aspectos teóricos e aplicações**. Ijuí: Injuí, 2012, p. 295-324.

_____. Participação e desenvolvimento territorial: reflexões a partir do programa Proambiente. In: ROCHA, Gilberto de Miranda; MAGALHÃES, Sônia Barbosa; TEISSERENC, Pierre (Orgs.). **Territórios de desenvolvimento e ações públicas**. Belém: EDUFPA, 2009, p. 261-290.

VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; ROCHA, Gilberto de Miranda; LADISLAU, Evandro. Introduzindo o debate sobre o desafio político da sustentabilidade urbana. In: VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; ROCHA, Gilberto de Miranda; LADISLAU, Evandro (Orgs.). **O desafio político da sustentabilidade urbana: gestão socioambiental de Belém**. Belém: NUMA/UFPA/EDUFPA, 2009, p.11-29.

VIDAL, Celma Chaves Pont. Os mercados públicos e a história da cidade: Belém no final do século XIX e início do século XX. In: LEITÃO, Wilma Marques (Org.). **Ver-o-Peso: estudos antropológicos no mercado de Belém**, Volume II.1. ed. Belém: Paka-Tatu, 2015, p. 17-37.

XIMENES, Juliano. Cidade e água no estuário guajarinó: waterfront, porto, ambiente urbano e recursos hídricos. In: SILVA, Luiz de Jesus Dias; PONTE, Juliano Pamplona

Ximenes (Orgs.). **Urbanização e ambiente**: experiências de pesquisa na Amazônia Oriental. Belém: Paka-Tatu, 2011, p. 89-122.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Daniel Grassi (Tradutor). 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A - PROTOCOLOS DAS ENTREVISTAS

1 PARTE COMUM A TODOS OS PROTOCOLOS

I - INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA

Nome da pesquisadora:

E-mail:

Telefone:

Nome do Orientador:

E-mail:

Organização responsável pela pesquisa:

Endereço:

Telefone:

E-mail da Secretaria:

Página na Web:

Tipo de pesquisa:

Objetivo geral da pesquisa:

Etapa atual da pesquisa:

II - DADOS SOBRE O ENTREVISTADO

A identidade do entrevistado deve ser mantida em sigilo no trabalho? () SIM () NÃO

O entrevistado autoriza gravação de voz? () SIM () NÃO

O entrevistado autoriza receber, por e-mail e/ou telefone, algum novo questionamento que possa surgir depois da entrevista? () SIM () NÃO

Nome:

Telefone:

E-mail:

Formação profissional:

Dados profissionais atuais:

- Organização:

- Endereço da Organização:

- Ocupação ou cargo:

III - DADOS SOBRE A ENTREVISTA

Data:

Hora do início da entrevista:

Hora do término da entrevista:

Local da entrevista:

Tipo de entrevista:

Forma de registro dos dados:

Grupo a que o entrevistado pertence:

2 PARTE ESPECÍFICA DOS PROTOCOLOS

2.1 PROTOCOLO APLICADO PARA ENTREVISTADOS 1, 2 E 4

IV - QUESTIONÁRIO

- a) Em que ano o movimento surgiu e por qual motivo?
- b) Quem é o atual líder do movimento e como ele foi escolhido?
- c) O movimento tem formal constituição jurídica? Caso não, pretende ter?
- d) Quais são os atores implicados no movimento e seus respectivos argumentos?
- e) Quais são os objetivos do movimento?
- f) Quais são as reivindicações do movimento?
- g) Quais são as principais conquistas do movimento?
- h) Quais são as limitações e as dificuldades do movimento?
- i) Como é realizada a ação coletiva do Movimento Orla Livre em Belém?
- j) Na visão do MOL, como é e como deve ser realizada a gestão das orlas de Belém?
 - j.1) Como é realizada a gestão da orla Portal da Amazônia?
- k) Na visão do movimento, há descentralização do poder municipal na gestão das orlas de Belém?
 - k.1) Há dificuldade do MOL para dialogar com a Prefeitura? Por que?
- l) Na visão do movimento, em Belém, há participação deliberativa e cooperação para gestão democrática das orlas da cidade?
- m) Na visão do MOL, a cidade de Belém pode ser considerada:
 - m.1) Justa? Por que?
 - m.2) Democrática? Por que?
 - m.3) Sustentável? Por que?

2.2 PROTOCOLO APLICADO PARA ENTREVISTADO 3

IV - QUESTIONÁRIO

- a) O Conselho possui canais de diálogo e comunicação com a população? Caso sim, quais são eles e como funcionam, respectivamente?
- b) Quais ferramentas são utilizadas, pelo Conselho, para divulgar os debates que chegam ao seu conhecimento e as suas decisões?

- c) Na XVI Reunião Ordinária do CONSEMMA, ocorrida em 27/03/2014, os presentes discutiram problemas relacionados às orlas de Belém, por provocação de um dos Conselheiros, e, naquela ocasião, foi decidida a criação de uma Comissão que teria como atribuição a revisão do Termo de Referência para licenciamento de obras de construção civil. Diante disso, pergunta-se: Foi elaborado um novo Termo de Referência ou revisado o Termo antigo, pela Prefeitura? Caso sim, ele contempla tratamento das formas de uso e ocupação das orlas de Belém?
- d) O CONSEMMA tem competência para discutir e oferecer sugestões à Prefeitura de Belém relacionadas à gestão das orlas da cidade (uso e ocupação dos espaços de orla)? Caso sim, como ocorre?
- e) Você considera satisfatória a participação do CONSEMMA nos debates e nas decisões sobre gestão das orlas da cidade? Caso não, o que poderia ser feito para melhorar a atuação do Conselho?
- f) O que você entende como sendo uma cidade justa, democrática e sustentável?
- g) Você tem conhecimento sobre o que está sendo feito, atualmente, pela Prefeitura, para promover a gestão dos espaços de orla a curto, médio e longo prazo?
- h) Você sabe informar se existe algum projeto da Prefeitura para implantar uma via costeira em toda a cidade? Em caso afirmativo, no que ele consiste?
- i) Tomando como base o seu conhecimento sobre a gestão municipal, responda:
- i.1) Há descentralização do poder municipal na gestão das orlas de Belém?
- i.2) Há dificuldade do Poder Público municipal para dialogar com atores e movimentos sociais? Caso sim, por que?
- i.3) Há cooperação entre o Poder Público e a população no planejamento, na execução e no acompanhamento de ações públicas locais? Caso sim, como ocorre?
- i.4) Há participação da sociedade civil na gestão municipal das orlas da cidade? Caso sim, como ocorre? Esse processo participativo interage com outros sistemas participativos porventura existentes na cidade?
- i.5) Há tomada de decisão coletiva, sem coerção, no âmbito da gestão municipal? Em caso afirmativo, como funciona o entendimento/acordo e quais instrumentos são utilizados para consultar e discutir com a coletividade?
- i.6) Há disponibilidade de informação, transparência e inteligibilidade de dados sobre a gestão municipal das orlas da cidade? Há controle social sobre essa gestão?

- i.7) Há uso de órgãos públicos locais já existentes para gestão das orlas da cidade? Caso sim, quais? Essa gestão é integrada e bem estruturada/organizada? Como funciona? As instituições favorecem a articulação institucional e com a sociedade?
- j) Como foi o processo de concepção e de implantação da orla Portal da Amazônia?
- l) No processo de licenciamento ambiental das obras do Portal da Amazônia houve realização de audiência pública? Caso sim, como ocorreu? Em que secretaria tramitou? As sugestões oferecidas pela população e pelos moradores da área foram acolhidas pela Prefeitura? Caso não, por que?
- m) Como tem sido realizada a gestão da orla Portal da Amazônia desde a conclusão das obras de urbanização? Esse modelo de gestão conta com participação democrática e deliberativa da sociedade? Caso sim, como funciona?
- n) Na sua visão, a cidade de Belém pode ser considerada justa, democrática e sustentável? Por quê?
- o) Na sua visão, a orla Portal da Amazônia pode ser considerado um espaço urbano justo, democrático e sustentável? Por quê?
- p) Na sua visão, o que pode ser feito para melhorar a gestão das orlas de Belém?

2.3 PROTOCOLO APLICADO PARA ENTREVISTADOS 5 e 6

IV - QUESTIONÁRIO

- a) Quando a associação foi criada, quem é seu representante e qual é a sua finalidade? Como ocorre a atuação da associação? A associação reivindica atuação na gestão da orla Portal da Amazônia? Caso sim, quais? Como ocorre essa atuação?
- b) A associação possui canais de diálogo e comunicação (informação) com a população? Caso sim, quais são esses canais e como funcionam? Esses canais já foram utilizados para discutir problemas e receber sugestões da população relacionados à orla Portal da Amazônia? Caso sim, como ocorreu?
- c) Há participação da associação nos debates e nas decisões sobre gestão das orlas da cidade, especialmente do Portal da Amazônia? Caso sim, como ocorre essa participação? Caso não, o que poderia ser feito para favorecer a participação social?
- d) O que você entende como sendo uma cidade justa, democrática e sustentável?
- e) Você tem conhecimento sobre o que está sendo feito, atualmente, pela Prefeitura, para promover a gestão dos espaços de orla a curto, médio e longo prazo?

- f) Você sabe informar se existe algum projeto da Prefeitura para implantar uma via costeira em toda a cidade? Em caso afirmativo, no que ele consiste?
- g) Tomando como base o seu conhecimento sobre a gestão municipal, responda:
- g.1) Há dificuldade do Poder Público municipal para dialogar com atores, movimentos e entidades sociais, como a associação? Caso sim, por que?
- g.2) Há cooperação entre o Poder Público e a população no diagnóstico, planejamento, na execução, no acompanhamento e na avaliação de ações públicas locais? Caso sim, como ocorre?
- g.3) Há participação da sociedade civil na gestão municipal das orlas da cidade? Caso sim, como ocorre? Esse processo participativo interage com outros sistemas participativos porventura existentes na cidade?
- g.4) Há tomada de decisão coletiva, sem coerção, no âmbito da gestão municipal? Em caso afirmativo, como funciona o entendimento/acordo e quais instrumentos são utilizados para consultar e discutir com a coletividade?
- g.5) Há disponibilidade de informação, transparência e inteligibilidade de dados sobre a gestão municipal da orlas da cidade? Há controle social sobre essa gestão?
- g.6) Há uso de órgãos públicos locais já existentes para gestão das orlas da cidade? Caso sim, quais? Essa gestão é integrada e bem estruturada/organizada? Como funciona? As instituições facilitam e favorecem a articulação institucional e com a sociedade?
- h) Os moradores do Portal da Amazônia participaram no processo de concepção e de implantação da orla Portal da Amazônia? Caso sim, como foi essa atuação?
- i) Antes do início das obras do Portal da Amazônia houve realização de audiência pública? Caso sim, como ocorreu? Em que secretaria tramitou? As sugestões oferecidas pela população e pelos moradores da área foram acolhidas pela Prefeitura? Caso não, por que?
- j) Como era o espaço Portal da Amazônia antes das obras de urbanização? Quantas famílias viviam no local, aproximadamente? Todas foram remanejadas? Para onde? O que isso significou para elas? Houve conflito? Como tudo aconteceu?
- l) Como tem sido realizada a gestão da orla Portal da Amazônia desde a conclusão das obras de urbanização? Esse modelo de gestão conta com participação da sociedade? Caso sim, como funciona?

m) Na sua visão, a situação social e econômica da comunidade do Portal da Amazônia melhorou ou piorou depois da construção da “via orla”? Quais vantagens e desvantagens do referido espaço urbano você poderia apontar?

m) Na sua visão, Belém pode ser considerada uma cidade justa, democrática e sustentável? Por quê?

n) Na sua visão, a “via orla” do Portal da Amazônia pode ser considerado um espaço urbano justo, democrático e sustentável? Por quê?

o) Na sua visão, o que pode ser feito para melhorar a gestão das orlas de Belém, especialmente do Portal da Amazônia?

2.4 QUESTIONAMENTOS FORMULADOS PARA ENTREVISTADO 7

a) A intervenção urbana na orla do Portal da Amazônia foi realizada pelo PROMABEN? Caso não, qual Secretaria Municipal foi responsável pelo projeto?

b) No que consiste o projeto Orla da Estrada Nova? Em que ano ele foi concebido?

c) O projeto Orla da Estrada Nova foi realizado com que recursos?

d) Por qual motivo a intervenção urbana parou na Rua dos Mundurucus?

e) O entrevistado saberia informar o que houve com as pessoas que residiam na orla?

2.5 QUESTIONAMENTOS FORMULADOS PARA ENTREVISTADO 8

a) Qual Secretaria Municipal foi responsável pela execução e fiscalização da obra? Por que? A criação do projeto foi feita pela SEURB?

b) Você atuou na fase de implantação da obra?

c) No que consiste o projeto Orla da Estrada Nova? Em que ano ele foi concebido? O nome da técnica usada para construir foi aterramento?

d) O projeto Orla da Estrada Nova foi realizado com que recursos?

e) Quando o projeto foi concebido ele foi voltado mais para o turismo ou o lazer?

f) Por qual motivo a intervenção urbana parou na Rua dos Mundurucus?

g) Por que que a orla não continuou sendo construída com aterramento, por fora do continente? Seria possível?

h) Quando você fala de urbanização da orla, você se refere a que exatamente?

i) O que foi implantado na orla?

2.6 QUESTIONAMENTOS FORMULADOS PARA ENTREVISTADO 9

- a) A SEMMA atua na gestão das orlas de Belém? Caso sim, qual é o seu papel e como ocorre a gestão?
- b) O DEGAE atua na gestão da orla do Portal da Amazônia? Caso sim, como ocorre a gestão?
- c) Há dificuldade para realizar a gestão das orlas de Belém, em especial da orla do Portal da Amazônia? Caso sim, por que?
- d) O que poderia ser feito para melhorar a gestão das orlas de Belém, em especial da orla do Portal da Amazônia?

2.7 QUESTIONAMENTOS FORMULADOS PARA ENTREVISTADO 10

- a) O Projeto Orla da Estrada Nova faz parte do PROMABEN?
- b) Você teve contato com o projeto e as famílias remanejadas? Como foi?
- c) Houve algum cadastro das pessoas? Em que ano? Como ocorreu?
- d) As famílias participaram do processo de remanejamento? Como elas reagiram à notícia de ter que sair da orla de maneira forçada?
- e) A ideia inicial era uma mudança provisória das pessoas? Como seria?
- f) A especulação começou a acontecer em 2008 na área, antes mesmo de a obra terminar?
- g) Como foi o processo de explicar o projeto para as pessoas? Elas cooperaram?
- h) As pessoas participaram da definição do valor do auxílio aluguel? Caso não, como ocorreu essa definição?
- i) Como foi a adaptação das pessoas nas novas áreas que seriam provisórias? Houve conflito? Caso sim, entre quem?
- j) Você considera que houve um erro de projeto, de planejamento?
- l) Qual é a diferença entre remanejamento forçado e reassentamento?
- m) O que é o grande projeto Portal da Amazônia?
- n) Como as famílias remanejadas viam o projeto de construção da orla?
- o) Houve reuniões públicas e audiências públicas ou foi só a de 2008? Quando as pessoas tinham dúvidas ou queriam apresentar uma sugestão como faziam?
- p) Você considera que o espaço da orla do Portal da Amazônia é justo?

r) Na sua visão, considerando a forma como o projeto foi conduzido, concebido e implantado, o espaço da orla do Portal da Amazônia é democrático? E sustentável?

2.8 PROTOCOLO APLICADO PARA ENTREVISTADO 11

IV - QUESTIONÁRIO

a) A Secretaria possui canais de diálogo e comunicação com a população? Caso sim, quais são eles e como funcionam, respectivamente?

b) Quais ferramentas são utilizadas, pela Secretaria, para garantir a transparência da gestão e o direito de acesso à informação urbano-ambiental?

c) Há uma Central de Análise de Projetos para articular a SEMMA, a SEURB e a SEMOB no exame de autorizações para edificação nas orlas da cidade? Caso sim, como funciona?

d) Foi elaborado um Termo de Referência, pela Prefeitura, para tratamento emergencial das formas de uso e ocupação das orlas de Belém? Em caso afirmativo, o que ele prevê?

e) O que está sendo feito, atualmente, pela Prefeitura, para promover ordenamento territorial urbano dos espaços de orla a curto, médio e longo prazo?

f) Existe algum projeto da Prefeitura para implantar uma via costeira em todas as orlas da cidade? Em caso afirmativo, no que ele consiste?

g) Há descentralização do poder municipal na gestão das orlas de Belém-PA?

h) Há dificuldade para dialogar com atores e movimentos sociais? Caso sim, por que?

i) Há cooperação entre o Poder Público e a população no diagnóstico, planejamento, na execução e no acompanhamento de ações públicas? Caso sim, como ocorre?

j) Há participação da sociedade civil na gestão municipal das orlas da cidade? Caso sim, como ocorre?

l) Há tomada de decisão coletiva no âmbito da gestão municipal? Em caso afirmativo, como funciona e quais instrumentos são utilizados?

m) Há um espaço municipal para realização de audiências e consultas públicas?

n) Como elas ocorrem as audiências e consultas públicas no âmbito municipal?

o) Como foi o processo de concepção e de implantação da orla Portal da Amazônia?

p) No processo de licenciamento ambiental das obras do Portal da Amazônia houve realização de audiência pública? Caso sim, como ocorreu? Em que secretaria

tramitou? As sugestões oferecidas pela população e pelos moradores da área foram acolhidas pela Prefeitura? Caso não, por que?

q) Como tem sido realizada a gestão da orla Portal da Amazônia desde a conclusão das obras de urbanização? Esse modelo de gestão conta com participação democrática e deliberativa da sociedade? Caso sim, como funciona?

r) Na sua visão, a cidade de Belém pode ser considerada justa, democrática e sustentável? Por quê?

s) Na sua visão, a orla do Portal da Amazônia pode ser considerado um espaço urbano justo, democrático e sustentável? Por quê?

t) Na sua visão, o que pode ser feito para melhorar a gestão das orlas de Belém, especialmente a orla do Portal da Amazônia?

2.9 PROTOCOLO APLICADO PARA ENTREVISTADOS 12

IV - QUESTIONÁRIO

a) Qual é o nome do seu estabelecimento comercial (razão social e/ou fantasia), quando ele foi criado, quem é seu proprietário/sócio e quais produtos/serviços são vendidos?

b) Como era a situação financeira do estabelecimento comercial antes da urbanização da orla do Portal da Amazônia? Como ficou a situação financeira após o término das obras? A urbanização da orla favoreceu as vendas do estabelecimento comercial?

c) No que consiste a Associação da qual você faz parte? Quais são os seus objetivos? Quando ela foi criada? Quem é o seu atual presidente? Quem pode se associar?

d) No geral, o setor empresarial/comercial da área sofreu alguma mudança? Caso sim, qual? Quem mais se beneficiou com a criação da orla do Portal da Amazônia?

e) Na sua visão geral, houve um aumento de emprego e renda na área da orla do Portal da Amazônia? Quem são os usuários mais frequentes da orla?

f) Que tipos de estabelecimentos já existiam e quais passaram a existir na orla do Portal da Amazônia? Na sua visão, algum setor empresarial/comerciante foi favorecido ou prejudicado pela construção da orla?

g) Na sua opinião, a orla do Portal da Amazônia ajudou a melhorar as relações sociais e a qualidade de vida dos moradores da área?

h) Você considera que os quiosques criados na orla são importantes para a geração de emprego e renda? Por quê?

- i) O seu estabelecimento comercial tem ou já teve interesse em vender os seus produtos/serviços nos quiosques criados na orla do Portal da Amazônia? Caso sim, isso foi possível ou não?
- j) Em geral, como são feitas as vendas de produtos/serviços na orla do Portal da Amazônia?
- l) Quando ocorrem eventos na orla do Portal da Amazônia, como são organizadas as vendas de produtos/serviços? Quem organiza isso? Os comerciantes da área participam da organização? Caso sim, como ocorre?
- l) A prefeitura possui canais de diálogo com o setor empresarial/comercial da orla do Portal da Amazônia? Caso sim, quais são esses canais e como funcionam?
- m) Os comerciantes/empresários do Portal da Amazônia participaram do processo de concepção e de implantação da orla? Caso sim, como foi?
- n) Os comerciantes/empresários do Portal da Amazônia receberam informações sobre o projeto e o andamento das obras da orla? Caso sim, como foram informados? Essas informações eram de fácil acesso e compreensão?
- o) Havia uma relação de confiança entre os comerciantes/empresários do Portal da Amazônia e os representantes da Prefeitura?
- p) Na sua visão, a orla do Portal da Amazônia pode ser considerada um espaço urbano justo, democrático e sustentável? Por quê?
- q) Na sua visão, o que poderia ser feito para melhorar a gestão das orlas de Belém, especialmente da orla do Portal da Amazônia?

2.10 PROTOCOLO APLICADO PARA ENTREVISTADO 13

IV - QUESTIONÁRIO

- a) Qual é a área de atuação da SPU em Belém? Em síntese, como ocorre a gestão dos bens federais localizados nas orlas da cidade?
- b) A SPU possui canais de diálogo com a população e os movimentos sociais? Caso sim, quais são eles e como funcionam? Há dificuldade ou facilidade para o diálogo?
- c) Quais ferramentas são utilizadas pela SPU para garantir a transparência da gestão e o direito de acesso à informação?
- d) Há articulação interinstitucional e interfederativa para gestão e ordenamento territorial das orlas de Belém-PA, consideradas terrenos de marinha? Caso sim, como funciona? Há dificuldade para SPU se articular o Município de Belém?

- e) O que está sendo feito, atualmente, pela SPU, para promover/apoiar o ordenamento territorial dos espaços de orla de Belém?
- f) Qual é a atuação situação do Projeto Orla do Governo Federal?
- g) Há cooperação entre o Poder Público e a população no planejamento, na execução e no acompanhamento de ações públicas conduzidas pela SPU? Caso sim, como ocorre? Como são tomadas as decisões da SPU?
- h) Há participação da sociedade civil na gestão das orlas de Belém? Caso sim, como ocorre?
- i) Para implantação da orla Portal da Amazônia, a SPU-PA editou a Portaria n. 04, de 24/04/2006, autorizando o município de Belém a realizar obras e serviços de Engenharia, na orla de Belém, no trecho compreendido entre Travessa Veiga Cabral e Rua Fernando Guilhon, no bairro do Jurunas, com a finalidade da implantação do Sistema Viário na Orla de Belém, para resgate da Orla Fluvial de Belém, promover a melhoria do tráfego de veículos e proporcionar o acesso da população ao Rio Guamá. Tendo em vista essa norma, pergunta-se:
- i.1) Por que motivo a Autorização da SPU foi concedida apenas para o trecho que vai da Travessa Veiga Cabral à Rua Fernando Guilhon e não para o trecho total do Projeto da Orla da Estrada Nova (da Travessa Veiga Cabral à UFPA)? Essa autorização ainda está em vigor?
- i.2) A SPU foi informada sobre o motivo pelo qual as obras da orla do Portal da Amazônia terminaram na Rua dos Mundurucus, e não na Rua Fernando Guilhon? Caso sim, qual foi o motivo apresentado pela Prefeitura e a providência porventura adotada pela SPU?
- j) A SPU acompanhou a execução das obras da orla do Portal da Amazônia? Caso sim, como foi feito esse acompanhamento? Havia participação da população?
- l) Como tem sido realizada a gestão da orla do Portal da Amazônia, pela SPU, considerando que o espaço se tornou um acrescido de marinha?
- m) Na sua visão, a orla do Portal da Amazônia pode ser considerado um espaço urbano justo, democrático e sustentável? Por que?
- n) Na sua visão, o que pode ser feito para melhorar a gestão das orlas de Belém, especialmente a orla do Portal da Amazônia?

2.11 PROTOCOLO APLICADO PARA ENTREVISTADO 14

IV - QUESTIONÁRIO

- a) Na sua visão geral, houve um aumento de emprego e renda na área da orla do Portal da Amazônia?
- b) Que tipos de estabelecimentos já existiam e quais passaram a existir na orla do Portal da Amazônia? Na sua visão, algum setor empresarial/comerciante foi favorecido ou prejudicado pela construção da orla?
- c) Na sua opinião, a orla do Portal da Amazônia ajudou a melhorar as relações sociais e a qualidade de vida dos moradores da área?
- d) Você considera que os quiosques criados na orla são importantes para a geração de emprego e renda? Por quê?
- e) Como foi a seleção feita pela Prefeitura para uso dos quiosques? Houve licitação? Quais são os dados do(s) certame(s)?
- f) Em geral, como são autorizadas/fiscalizadas as vendas de produtos/serviços na orla do Portal da Amazônia?
- g) Quando ocorrem eventos na orla do Portal da Amazônia, como são organizadas as vendas de produtos/serviços? Quem organiza isso? Os comerciantes da área participam da organização? Caso sim, como ocorre?
- h) A prefeitura possui canais de diálogo com o setor empresarial/comercial da orla do Portal da Amazônia? Caso sim, quais são esses canais e como funcionam?
- i) Os comerciantes/empresários do Portal da Amazônia participaram do processo de concepção e de implantação da orla? Caso sim, como foi?
- j) Os comerciantes/empresários do Portal da Amazônia receberam informações sobre o projeto e o andamento das obras da orla? Caso sim, como foram informados? Essas informações eram de fácil acesso e compreensão?
- l) Existe ação tramitando na Justiça Federal em que o Município de Belém reivindica em face da União o domínio da área da orla do Portal da Amazônia?
- m) Há um decreto municipal para regulamentação da gestão da orla do Portal da Amazônia?
- n) Na sua visão, a orla do Portal da Amazônia pode ser considerada um espaço urbano justo, democrático e sustentável? Por quê?
- o) Na sua visão, o que poderia ser feito para melhorar a gestão das orlas de Belém, especialmente da orla do Portal da Amazônia?

2.12 PROTOCOLO APLICADO PARA ENTREVISTADO 15

IV - QUESTIONÁRIO

- a) Qual é o nome completo da associação, quando ela foi criada, quem é o seu atual presidente, qual é seu objetivo e quem pode se associar à AVOB?
- b) Que tipos de estabelecimentos comerciais já existiam e quais passaram a existir na orla do Portal da Amazônia ou no seu entorno?
- c) Como era a situação financeira dos vendedores antes da urbanização da orla do Portal da Amazônia? Como ficou a situação financeira deles após o término das obras? A urbanização da orla favoreceu as vendas no espaço e no seu entorno?
- d) Houve aumento de emprego e renda na área da orla do Portal da Amazônia? Na sua opinião, quem mais se beneficiou com a criação da orla do Portal da Amazônia?
- e) Quem são os usuários mais frequentes da orla? Em que dias/horários da semana geralmente a orla é mais procurada?
- g) Na sua opinião, a orla do Portal da Amazônia ajudou a melhorar as relações sociais e a qualidade de vida dos moradores da comunidade?
- h) Você considera que os quiosques criados na orla são importantes para a geração de emprego e renda? Por quê?
- i) Algum associado da AVOB tem ou já teve interesse em vender os seus produtos nos quiosques criados na orla do Portal da Amazônia? Caso sim, isso foi possível ou não? Por quê? Você tem conhecimento dos critérios utilizados pela Prefeitura para permitir o uso dos três quiosques de bebidas e alimentos construídos na orla?
- j) Em geral, como são feitas as vendas de produtos/serviços na orla do Portal da Amazônia? Como a Prefeitura ordena o trabalho dos vendedores na orla? A AVOB coopera com as ações de ordenamento e fiscalização engendradas pela Prefeitura?
- l) Quando ocorrem eventos na orla do Portal da Amazônia, como são organizadas as vendas de produtos/serviços? Os comerciantes/vendedores da área opinam sobre a gestão do espaço? Caso sim, como ocorre?
- l) A prefeitura possui canais de diálogo/comunicação com os vendedores da orla do Portal da Amazônia? Caso sim, como funcionam?
- m) Os vendedores do Portal da Amazônia participaram do processo de concepção e de implantação da orla? Caso sim, como foi? Algum vendedor foi remanejado de sua casa para construção da orla?

- n) Os vendedores do Portal da Amazônia receberam informações sobre o projeto de engenharia e o andamento das obras da orla? Caso sim, como foram informados? Essas informações eram de fácil acesso e compreensão?
- o) Havia uma relação de confiança e cooperação entre os vendedores da área do Portal da Amazônia e os representantes da Prefeitura?
- p) Na sua visão, a orla do Portal da Amazônia pode ser considerada um espaço urbano justo, democrático e sustentável? Por quê?
- q) Na sua visão, o que poderia ser feito para melhorar a gestão das orlas de Belém como um todo?
- r) Na sua visão, o que poderia ser feito para melhorar a gestão da orla do Portal da Amazônia?

ANEXO - NOTA TÉCNICA

1 INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica é derivada de pesquisa realizada no âmbito do mestrado profissional em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia vinculado ao Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará. Constitui produto da dissertação intitulada “GESTÃO SOCIAL DE BENS COMUNS URBANOS NO CONTEXTO DA CIDADE JUSTA, DEMOCRÁTICA E SUSTENTÁVEL: o caso da orla do Portal da Amazônia, em Belém, Pará” e tem por finalidade servir à aplicação do conhecimento consolidado no trabalho científico.

O objetivo geral deste documento é analisar se a gestão das orlas de Belém, com base na gestão da orla do Portal da Amazônia, é realizada em conformidade com as concepções teórica e jurídico-institucional da cidade justa, democrática e sustentável, que apresentam os elementos participação e cooperação como pontos de interseção. O objetivo específico é oferecer proposições que possam contribuir para processos de tomada de decisões na esfera pública voltados à gestão de bens comuns urbanos na cidade de Belém, Pará.

A metodologia aplicada na pesquisa da qual esta Nota é decorrente foi baseada na abordagem qualitativa, de caráter analítico-descritivo e exploratório. Utilizou-se o estudo de caso como método de investigação, o qual favoreceu a compreensão de como são tomadas decisões relativas à gestão de bens públicos de uso comum na cidade de Belém, no âmbito das três etapas básicas da intervenção urbanística (planejamento, implantação e monitoramento) denominada Projeto Orla da Estrada Nova. Buscou-se diversas fontes de informações, aplicando para esse fim as técnicas de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas.

2 ANÁLISE

Inicia-se a análise por uma breve exposição do significado de cidade justa, democrática e sustentável na dimensão teórico-conceitual, para em seguida demonstrar como se apresenta a concepção na Constituição da República de 1988 e na Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), marcos regulatórios brasileiros.

2.1 Cidade justa, democrática e sustentável na dimensão teórico-conceitual

A cidade adjetivada como justa, democrática e sustentável é aquela onde se conciliam desenvolvimento econômico, justiça social e proteção do meio ambiente (natural, artificial e cultural) para que todas as pessoas habitem com dignidade e usufruam de qualidade de vida. Trata-se de um tipo ideal de cidade que também é acessível, integrada, resiliente, inclusiva e segura, afinal todas essas dimensões compõem o significado de sustentabilidade urbana.

Cidade justa pode ser definida como aquela capaz de concretizar direitos mínimos assegurados pelo Estado (educação, saúde, saneamento básico, trabalho, habitação, segurança pública, lazer, transporte, infraestrutura urbana, serviços públicos etc.), os quais são voltados à promoção da liberdade, do bem-estar coletivo, da qualidade de vida e da felicidade humana, tendo por base uma relação ética entre homem e meio ambiente, equitativa e incluyente, que permeia o presente e alcança solidariamente o futuro.

O projeto da cidade justa e sustentável depende de um modelo de gestão que estimule a população a exercer controle social por meio da participação direta no planejamento, na implementação e no acompanhamento de políticas públicas, em responsabilidade compartilhada com o Poder Público e o mercado (VASCONCELLOS SOBRINHO; VASCONCELLOS; SOUZA, 2009, p. 33-36). Para que esse projeto tenha êxito, Vasconcellos Sobrinho (2015) argumenta que a cidade deve funcionar como um sistema integrado, o qual demanda estrutura adequada de gestão social, governança e comunicação que favoreça a interação entre diferentes atores sociais e discussão coletiva sobre problemas de interesse comum. Segundo Tenório (2016, p. 17-18), “[...] cidadania e participação referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática de seu próprio destino”.

Cáceres (2014, p. 297-298) entende que não se pode conceber desenvolvimento urbano sustentável sem democratização da gestão, logo a democracia local constitui um objetivo e um meio para a construção de sociedades mais justas e sustentáveis. No mesmo sentido, Palhano (2005, p. 16) afirma que “[...] a simples mudança de conteúdo no conceito de desenvolvimento não garante a sua efetivação nos novos moldes se não existirem oportunidades de refundição democrática do Estado”. Para que o ideal da cidade sustentável se torne uma

realidade pujante é preciso ir além da retórica político-institucional e buscar novos mecanismos promotores de justiça socioambiental e democracia nas áreas urbanas.

Na cidade justa, democrática e sustentável os cidadãos fazem parte da coprodução e cogestão do território urbano como protagonistas da transformação coletivamente desejada e os seus conflitos são compreendidos como inerentes à interação social. Não obstante, a participação popular precisa ser voluntária, consciente e responsável, não devendo ser vista como uma benesse concedida pelo Estado, mas sim como uma conquista social que está em constante transformação.

Controle social é definido por Schommer e Moraes (2010, p. 305-306) como aquele exercido pela sociedade e que contempla a participação em consultas públicas, plebiscitos, conselhos consultivos e deliberativos de políticas públicas, por meio de espaços de engajamento coletivo e canais de comunicação abertos pelo Poder Público para divulgar informações públicas com transparência e veracidade, possibilitando conhecimento, debate e monitoramento por parte dos cidadãos. Não obstante, “[...] o fortalecimento da democracia depende de um contínuo processo de aprendizagem social, que pode ser estimulado ao combinarem-se formas mais institucionalizadas com formas dinâmicas e inovadoras de controle” (SCHOMMER; MORAES, 2010, p. 323).

A gestão de cidades orientada pelo paradigma da sustentabilidade e pelo princípio de justiça socioambiental demanda participação deliberativa e cooperação de todos os atores sociais. O exercício democrático pressupõe informação disponível, sistematizada, inteligível e atualizada sobre assuntos de interesse comum, sendo, portanto, ferramenta capaz de proporcionar condições de debate, diálogo e encorajamento para atuação conjunta. A informação é corolário da efetividade da participação e da cooperação, por isso indispensável aos processos de planejamento, tomada de decisão e gestão urbana sustentável.

2.2 Cidade justa, democrática e sustentável na dimensão da Constituição da República de 1998 e da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)

No Brasil, a defesa do meio ambiente é considerada um princípio que orienta a atividade econômica, um dever repartido entre todos os atores sociais.

Por força do artigo 5º, XXIII, da *Lex Matter* a propriedade privada rural (CF, art. 186) e urbana (CF, art. 182, §2º) desvinculou-se da antiga imagem de direito absoluto,

transmutando-se naquela que tem uma função socioambiental a cumprir por meio de regras limitativas ao exercício do direito de propriedade, a qual deve ser usufruída em prol do bem-estar de toda a coletividade.

O artigo 21, XX, da Constituição de 1988 dispõe que compete à União instituir normas gerais para o desenvolvimento urbano, mas a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal para o fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Desse modo, o papel do município foi ampliado e fortalecido, o qual passou a ter o dever de zelar pela ordenação urbanística da cidade, competindo-lhe promover adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, conforme regras expressas no Plano Diretor (CF, artigo 30, VIII).

A concepção de cidade justa, democrática e sustentável está materialmente contida nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (CF, 3º, I a IV), na medida em que os seus elementos são postos à serviço da construção uma sociedade livre, justa e solidária; da garantia do desenvolvimento nacional; da erradicação da pobreza e da marginalização, bem como da redução das desigualdades sociais e regionais e da promoção do bem-estar de todos. Trata-se de um direito fundamental da pessoa humana que decorre do fato de ser indispensável ao bem-estar coletivo e à realização da dignidade da pessoa humana, constituindo um pilar do Estado de Direito, no qual se assenta a unidade do ordenamento jurídico brasileiro (CF, art. 1º, III).

Com a edição da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, o direito à cidade justa, democrática e sustentável que desde a década de 1970 vinha sendo debatido nos campos político e acadêmico foi positivado pelo ordenamento jurídico no plano infraconstitucional, passando a orientar programas, planos, projetos, ações e políticas públicas voltados ao planejamento e gestão urbanos.

O artigo 2º do Estatuto da Cidade estabelece que a política urbana tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, seja ela pública ou privada, utilizando para isso as diretrizes gerais listadas nos incisos I a XVIII. Segundo Carvalho Filho (2013, p. 30), as diretrizes sociais, assim denominadas porque remetem a alguns dos direitos sociais presentes no artigo 6º da Carta Magna, objetivam promover um benefício direto à coletividade e

admitem a participação democrática da população nos processos de planejamento e gestão da cidade.

Na perspectiva jurídica, sustentável é a cidade que proporciona a realização dos direitos descritos no inciso I do artigo 2º da Lei n. 10.257/2001 (direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer) mediante gestão democrática que assegure a participação direta e a cooperação de todos os atores sociais no planejamento, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. A audiência da população interessada nos processos de implantação e gestão de atividades econômicas com efeitos potencialmente negativos sobre o homem e o meio ambiente é um dever do Poder Público e, ao mesmo tempo, um direito dos habitantes da cidade.

Para garantir o controle direto do Poder Público e o pleno exercício da cidadania, o artigo 45 da Lei n. 10.257/2001 determina, em complementação ao disposto no artigo 2º, que os gestores incluam, obrigatoriamente, a participação da população e de associações civis representativas das comunidades no processo de gestão democrática da cidade. Portanto, os municípios têm o dever jurídico, e não uma mera faculdade, de convocar a população para participar dos processos de planejamento e gestão urbanos. Somente por meio desse exercício democrático permanente é que se estará materializando o comando contido no artigo 225 da Constituição de 1988, que é voltado à tutela do meio ambiente e da qualidade de vida humana.

2.3 Gestão das orlas de Belém a partir do caso da orla do Portal da Amazônia

Os espaços de orla de uso coletivo são espécies de bens comuns, já que atendem necessidades interdependentes de múltiplos usuários. Orla, em sentido abrangente, pode ser definida como um espaço físico dotado de atributos ecológicos onde complexas e dinâmicas relações sociais, culturais, econômicas e políticas são estabelecidas ao longo do tempo, permeadas por conflitos de interesses entre agentes produtores do espaço, as quais interferem na produção da cidade e influenciam nos processos de planejamento e gestão do território. Os espaços de orla apresentam funções socioambientais importantes para a qualidade de vida em áreas urbanas, podendo manifestar diferentes regimes jurídico-patrimoniais (públicos e privados).

Ampla é a legislação brasileira para proteção do bem comum orla e regramento das diversas formas de uso e ocupação do solo, o que acaba gerando dificuldade para que as prefeituras das cidades litorâneas realizem ordenamento e gestão, sobretudo em Áreas de Preservação Permanentes (APPs) de corpos d'água incidentes em terrenos de marinha, face ao emaranhado de leis que se sobrepõem sobre o mesmo espaço.

Na cidade de Belém-PA, a dificuldade para compatibilização de normas e interesses federais e locais; a inexistência de lei municipal atualizada sobre uso do solo; a presença de fragilidades em diversos dispositivos legais do Plano Diretor vigente e a falta de regulamentação de instrumentos de controle urbanístico – a exemplo do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, da Transferência do Direito de Construir, da Outorga Onerosa do Direito de Construir e do Direito de Preempção – e de democratização da gestão, como audiências, debates e consultas públicas, representam barreiras ao controle do município sobre o seu território e inibem a participação da população no planejamento e na gestão da cidade, em virtude da ausência de regras de procedimento e de adequados espaços deliberativos.

Outrossim, a ausência de regramento específico sobre usos e ocupações nas Zonas Especiais de Interesse do Patrimônio Histórico e Cultural (ZEIPs), Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIAs) da Macrozona do Ambiente Urbano de Belém cria obstáculos às ações públicas voltadas ao planejamento e gestão territoriais, podendo prejudicar a efetiva proteção de bens comuns, como as orlas continentais e insulares de uso coletivo.

A maior parte das orlas de Belém está, atualmente, sob uso de agentes privados, havendo tendência à redução da quantidade de espaços públicos de uso coletivo (praças, áreas verdes e parques lineares), ao aumento da apropriação privada e ao direcionamento de novas ocupações para as orlas insulares. Espaços fechados e particulares são maioria em relação aos abertos e de uso coletivo, quadro indicativo de insustentabilidade urbana.

Em extensão, 53,8% (27,84 Km) das orlas continentais de Belém é usado de forma particular, ou seja, com restrição à coletividade. Do total, 19,8% (10,27 Km) corresponde a usos públicos especiais (áreas afetadas aos serviços da Administração Pública) e apenas 26,4% (13,69 Km) dos espaços de orla apresenta livre acesso para uso coletivo. Os maiores usuários das orlas continentais de Belém (incluindo o Distrito de Icoaraci) são agentes público-estatais (edificações civis e militares, portos e órgãos

públicos) e agentes particulares diversos (indústrias, portos privados, comércios, residências etc.).

A redução dos espaços urbanos livres e acessíveis ao uso comum é favorecida por fragilidades existentes nas leis municipais e por inadequados modelos de planejamento e gestão aplicados na esfera pública, que não favorecem participação deliberativa e cooperação espontânea. O aumento do apossamento privado dos espaços de orla revela ineficiência das normas sobre agentes privados, bem como baixo poder de controle das atividades econômicas por parte do Poder Público municipal, que ora autoriza as obstruções mediante empreendimentos licenciados ora determina intervenções urbanísticas para desobstruí-las, quando há interesse na valorização de determinadas áreas.

Em parte, os atuais problemas urbano-ambientais e fundiários enfrentados por Belém têm correlação com o processo histórico-geográfico de formação da cidade. Os espaços de orla que foram objetos de intervenções urbanísticas realizadas a partir da década de 1990 favoreceram a visão dos rios, a criação de áreas de lazer, turismo e circulação, mas não o pleno direito à cidade justa, democrática e sustentável.

A orla do Portal da Amazônia, localizada na direção sul da porção continental de Belém, é classificada pelo Plano Diretor como “orla Setor A”, área de interesse para fins de recuperação urbanística e paisagística. O espaço reestruturado é integrante do grande projeto urbano Portal da Amazônia, tendo sido resultado do Projeto Orla da Estrada Nova promovido pelo município de Belém.

A etapa de planejamento do Projeto Orla da Estrada Nova ocorreu de maneira centralizada, sem efetiva participação popular, e foi sucedida por procedimento licitatório para contratação da construtora da obra, após o que foi formulado requerimento de Licença Prévia.

O projeto foi divulgado apenas para alguns setores da sociedade antes do início do licenciamento ambiental, porém os moradores e comerciantes da área de influência direta somente foram comunicados sobre alguns detalhes da intervenção urbanística durante audiência pública, que não foi antecedida de divulgação adequada, nem conferiu tempo hábil para informação e preparação ao exercício democrático. A audiência pública não teve caráter deliberativo sobre o projeto e a participação cidadã foi garantida apenas formalmente, para cumprimento de exigência legal. Ademais, o processo de licenciamento ambiental foi marcado por desigualdade participativa e

ausência de pluralidade de atores sociais, tendo sido considerados interessados apenas os ocupantes da orla.

A cooperação cidadã foi realizada apenas de forma passiva por lideranças comunitárias convidadas a tratar de algumas estratégias relativas à implementação do projeto e não por múltiplos cidadãos espontaneamente engajados, ao passo que a cooperação interfederativa se limitou à autorização da obra pela União. Não houve criação de espaços e canais para favorecer a manifestação de opiniões, demandas e coleta de proposições dos participantes.

Na etapa de execução da obra, o remanejamento de pessoas e a realocação de atividades econômicas foram marcadas por dificuldade de comunicação e conflitos sociais devido à insatisfação dos ocupantes da orla com a forma como o processo era conduzido pelo Poder Público e com os valores oferecidos a título de auxílio moradia e indenização de benfeitorias. O projeto original sofreu diversas alterações e não considerou reivindicações da população diretamente afetada.

A implantação do projeto contou formalmente com um Conselho Gestor e Comissão de Acompanhamento de Obra, entretanto as ações da Prefeitura careceram de efetiva participação, intelegibilidade, transparência e atualização de informações públicas sobre o andamento da obra. Decisões estratégicas sobre a implementação do projeto foram tomadas de forma centralizada pelo empreendedor, que apenas comunicava suas decisões à população diretamente afetada. O processo foi assinalado por insuficiência das ações de educação ambiental, dificuldade de diálogo, de coordenação e concertação de interesses conflitantes de diferentes atores sociais.

Nenhum critério utilizado como base para avaliar os elementos participação e cooperação na gestão da orla do Portal da Amazônia, mais precisamente nas fases de concepção e implantação, manifestou proximidade com as concepções teórica e legal de cidade justa, democrático e sustentável. A abertura da “janela” para o Rio Guamá gerou benefícios urbanísticos que vem sendo usufruídos por habitantes de Belém e visitantes do espaço, mas não garantiu integralmente o direito à habitação e ao bem-estar aos antigos moradores da orla.

Em relação à fase de monitoramento pós-implantação do projeto, apurou-se que a gestão da orla do Portal da Amazônia encontra-se repartida entre secretarias, coordenadorias e departamentos que compõem o Poder Executivo Municipal. Dependendo da atuação necessária (habitação, mobilidade urbana, saneamento básico, proteção ambiental, comércio, eventos culturais etc.), as ações são articuladas

pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEGEP) ou pelo Gabinete da Prefeitura, via Núcleo Cuida Belém.

Existem, atualmente, esforços para descentralização de algumas atribuições executivas, mas não há clareza suficiente sobre o funcionamento das articulações promovidas pelo Poder Público Municipal em relação a assuntos de interesse comum, tampouco dados disponíveis sobre eventuais mecanismos institucionais para participação e cooperação popular. As várias alterações realizadas no projeto original e a ausência de previsão sobre a construção das habitações são os pontos que têm gerado maior desgaste na relação entre a população remanejada e o município, prejudicando a criação de vínculos de confiança mútua, o diálogo e a cooperação espontânea entre referidos atores sociais.

Com base nos relatos de quinze entrevistados, nas informações e nos documentos oficiais levantados em campo constatou-se indícios de ocorrência de segregação socioespacial, elitização e especulação imobiliária na orla do Portal da Amazônia. Verificou-se, ademais, que não foi realizada avaliação institucional e popular sobre os resultados da intervenção urbana, nem foram encontradas informações atualizadas e disponíveis sobre o andamento da obra, o que dificulta o controle social da ação pública.

Averiguou-se que, com a inauguração da obra, houve crescimento do fluxo de visitantes na orla do Portal da Amazônia e, em consequência, aumento de ocorrências de infrações penais no trecho implantado e no entorno, sobretudo furtos e roubos. Houve ainda aumento de casos de acidentes de trânsito, prostituição e consumo pessoal de drogas na área, quadro que tem gerado sensação de insegurança na população.

Por fim, quanto aos planos da atual gestão municipal para as orlas da cidade, percebeu-se que existe intenção de permitir a construção de novos empreendimentos privados, especialmente comerciais, nas proximidades das margens dos principais rios que banham a cidade. Não há manifesta pretensão de criar novos projetos habitacionais nas áreas que passaram por intervenções urbanas e foram valorizadas, mas há o propósito de flexibilizar a ocupação de tais espaços, com apoio na legislação local vigente, para permitir construções que favoreçam agentes econômicos e novas frentes de expansão urbana, o que coloca em risco a realização dos objetivos da cidade justa, democrática e sustentável.

3 CONCLUSÃO

Tendo em vista as evidências trazidas à lume, conclui-se que a gestão das orlas de Belém-PA, a partir do caso da orla do Portal da Amazônia, espécie de bem comum urbano, ocorre em desconformidade com os fundamentos teórico e jurídico-institucional da cidade justa, democrática e sustentável, pois inexistem evidências de que participação e cooperação sejam exercidas de forma adequada e espontânea por múltiplos atores sociais, tampouco que a prática cidadã tenha sido efetivamente internalizada pela gestão municipal nos seus processos de planejamento, implementação e monitoramento de ações públicas locais.

4 PROPOSIÇÕES RESULTANTES DA ANÁLISE

Visando oferecer propostas que auxiliem na construção de alternativas para a superação dos atuais desafios à sustentabilidade urbana verificados na cidade de Belém-PA, sugere-se ao Poder Executivo Municipal:

- Investir em preparação e educação para o exercício democrático da participação direta e deliberativa, bem como da cooperação espontânea em assuntos de interesse coletivo, incentivando igualdade de condições e pluralidade nos processos atinentes a assuntos de interesse comum, como por exemplo a concepção e implantação de empreendimentos nos espaços de uso comum da cidade (orlas, praças, praias, parques etc.). Sugere-se a promoção de seminários e conferências locais para ampla discussão sobre práticas democráticas com a população, por meio de instituições de ensino (fundamental, médio e superior), instituições particulares, governamentais e não governamentais.
- Promover intelegibilidade, transparência, acessibilidade e atualização das informações públicas divulgadas sobre políticas, programas, planos, projetos e ações urbanos, utilizando ferramentas de tecnologia da informação para favorecer a publicidade de dados e a ciberdemocracia (*websites* e *e-mails*). Outrossim, sugere-se adaptar o conteúdo eletrônico já existente e a ser criado para torná-los acessíveis a portadores de necessidades especiais, mediante

emprego da linguagem brasileira de sinas (LIBRAS) e sonorização de dados e informações para usuários de teclado braile no computador.

- Apoiar a estruturação e o funcionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, criado formalmente pelo Plano Diretor de 2008;
- Capacitar os servidores públicos municipais que atuam em processos de licenciamento ambiental, fiscalização e no atendimento à população, para melhoria contínua da gestão e promoção de cidadania;
- Criar espaços adequados para deliberação coletiva, a começar pela estruturação de espaços próprios para Conselho Municipal de Meio Ambiente e Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, a fim de que possam atuar em conjunto e ter condições físicas ao desenvolvimento de suas funções.
- Criar canais eficientes para manifestação de proposições, reclamações e demandas da população sobre assuntos de interesse comum. Sugere-se, nesse sentido, o desenvolvimento de sistemas digitais para participação popular em nível local, a exemplo de aplicativos para *smartphones* e *softwares* de acesso aberto que permitam interação social e deliberação coletiva, dispensando a necessidade de espaços físicos.
- Incentivar controle social de ações públicas, por meio da maximização da transparência de informação e dados públicos disponíveis em *websites* e redes sociais oficiais, que têm grande alcance e podem favorecer uma aproximação entre o Poder Público municipal e a população.
- Promover descentralização da gestão, mediante compartilhamento de responsabilidades com a sociedade civil representada em conselhos municipais, comitês gestores, movimentos sociais, colegiados e comissões de instituições públicas.
 - Aperfeiçoar mecanismos presenciais para deliberação coletiva em audiências públicas e assembleias, mediante emprego de tecnologia da informação, como por exemplo vídeo conferências transmitidas ao vivo.
 - Desenvolver mecanismos para avaliação institucional e popular dos processos realizados e dos resultados alcançados em ações públicas locais, como o Projeto Orla da Estrada Nova, utilizando-se o *website* oficial da Prefeitura para esse fim, de maneira que os resultados e comentários sejam acessíveis a todos.

- Incorporar os anseios da coletividade na formulação e na implementação de projetos de intervenção urbanística nas orlas continentais e insulares da cidade, criando ações adequadas para prevenir efeitos diretos e indiretos da especulação imobiliária.
- Promover ações eficazes e contínuas que tornem a cidade acessível, integrada, inclusiva e segura, combatendo a pobreza de renda e a segregação socioespacial, por meio da realização dos direitos mínimos assegurados pela Constituição da República de 1988 e pelo Estatuto da Cidade.
- *Discutir com a população o que se deseja para as orlas de Belém, em busca da construção coletiva do interesse comum.*

Ao Poder Legislativo Municipal sugere-se:

- Revisar o Plano Diretor de 2008 para corrigir fragilidades normativas e incoerências no coeficiente de aproveitamento máximo das orlas urbanas;
- Discutir com a população a criação da nova lei de uso do solo urbano;
- Regulamentar os instrumentos de controle urbanístico previstos no Plano Diretor de 2008, a exemplo do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, da Transferência do Direito de Construir, da Outorga Onerosa do Direito de Construir e do Direito de Preempção;
- Regulamentar os instrumentos de democratização da gestão urbana previstos no Plano Diretor de 2008, tais como audiências, debates e consultas públicas;
- Regulamentar usos e ocupações e APPs urbanas, em especial nas orlas das Zonas Especiais de Interesse do Patrimônio Histórico e Cultural (ZEIPs), Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIAs) da Macrozona do Ambiente Urbano de Belém.

Com base nas proposições acima descritas espera-se que os resultados desta Nota Técnica auxiliem, de alguma forma, a tornar concreto o projeto de democracia e justiça socioambiental na cidade de Belém-PA.

5 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao/compilado.htm>. Acesso em: 10 jan 2015.

_____. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 10 jan. 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

PALHANO, Raimundo. Poder, controle social e orçamento público: uma introdução. In: **O poder, o controle social e o orçamento público**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, p. 13-38, 2005.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão Social: conceito. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme; KRONENBERGER, Thais Soares (Orgs.). **Gestão Social e Conselhos Gestores**, v. 3, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016, p. 13-34.

SCHOMMER, Paula Chies; MORAES, Rubens Lima. Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. In: **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**. v. 8, n. 3, set./dez. 2010, p. 298 - 326. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/gestaoorg/index.php/gestao/article/viewFile/244/186>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; VASCONCELLOS, Ana Maria de Albuquerque; SOUZA, Carlos Augusto. Participação e Governança Urbana. In: VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; ROCHA, Gilberto de Miranda; LADISLAU, Evandro (Orgs.). **O desafio político da sustentabilidade urbana: gestão socioambiental de Belém**. Belém: NUMA/UFPA/EDUFPA, 2009, p. 31-51.