

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO DA
AMAZÔNIA
MESTRADO PROFISSIONAL

GUSTAVO TAVARES MONTEIRO

**A CONSENSUALIDADE ADMINISTRATIVA E O DIREITO À
MORADIA NA AMAZÔNIA: UMA ANÁLISE DO DIÁLOGO NO
PROMABEN I**

BELÉM

2023

Estudo de caso

**A CONSENSUALIDADE ADMINISTRATIVA E O DIREITO À MORADIA NA
AMAZÔNIA: UMA ANÁLISE DO DIÁLOGO NO PROMABEN I**

**ADMINISTRATIVE CONSENSUALITY AND THE RIGHT TO HOUSING IN THE
AMAZON: AN ANALYSIS OF DIALOGUE IN PROMABEN I**

Estudo de Caso apresentado como produto do
Mestrado Profissional do Programa de Pós-
Graduação em Direito e Desenvolvimento da
Amazônia da Universidade Federal do Pará.

Orientador: Prof. Dr. Assis da Costa Oliveira

BELÉM

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

T231c Tavares Monteiro, Gustavo.
A consensualidade administrativa e o direito à moradia na
Amazônia : Uma análise do diálogo no PROMABEN I / Gustavo
Tavares Monteiro. — 2023.
138 f. : il. color.

Orientador(a): Prof. Dr. Assis da Costa Oliveira
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em
Direito, Belém, 2023.

1. Direito à moradia. 2. Políticas públicas. 3.
Consensualidade. 4. Amazônia. I. Título.

CDD 341.30981

Defendido e Aprovado em: 28/04/2023

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Assis da Costa Oliveira
Orientador – PPGDDA/ICJ/UFPA

Prof. Dra. Eliana Maria de Souza Franco Teixeira
Examinadora Interna – PPGDDA/ICJ/UFPA

Profa. Dra. Maria Claudia Bentes Albuquerque
Examinadora Externa – PPDMU/UNAMA

AGRADECIMENTOS

Várias pessoas estiveram junto comigo nessa caminhada do Mestrado Profissional e merecem ser lembradas neste agradecimento.

Primeiramente a Deus, por ter me dado saúde e boas oportunidades.

A minha família, na pessoa da minha mãe (Sandra), do meu pai (Sandoval) e do meu companheiro (Rodrigo). Agradecer também ao Titã e Theo, especialmente pela companhia nas aulas remotas e nos momentos de escrita.

À Procuradoria-Geral do Estado, agradeço o vínculo profissional que acabou propiciando o Mestrado Profissional. Neste sentido, menciono o meu chefe Ricardo Sefer (Procurador-Geral do Estado), chefe e amiga Adriana Gouveia (Procuradora-Geral Adjunta Administrativa) e demais colegas, que agradeço nas pessoas da Robina e Amanda, com quem mais diretamente divido o dia-dia. Necessário dizer um obrigado especial ao fundador da Escola Superior de Advocacia Pública, Prof. Dr. Rafael Rolo, que firmou a parceria com o Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia e me ajudou no processo de seleção.

Agradeço à Universidade Federal do Pará, por meio da Coordenadora do PPDGA, Profa. Dra. Andreza Smith. Digo um muito obrigado a todos os professores do Programa, em especial, claro, ao meu grande, solícito e gentil orientador, Prof. Dr. Assis Oliveira. Preciso agradecer também à grande inspiração que tive na vida acadêmica e profissional e especialmente para o projeto desenvolvido, a Profa. Dra. Daniella Dias. Obrigado aos colegas de turma, a quem faço na pessoa do meu dileto amigo Enorê.

Agradeço à Coordenação do PROMABEN por ter permitido o desenvolvimento da pesquisa, crendo que esta possa ajudar no desenvolvimento das políticas públicas em Belém. E, por fim, agradeço a todos os entrevistados e entrevistadas que cederam seu precioso tempo para colaborar com esse singelo trabalho científico.

RESUMO

O presente relatório trata de pesquisa que buscou responder como a institucionalização da participação dialógica em atos jurídicos relacionadas à moradia, nas etapas de formulação e execução das políticas públicas, impacta a garantia desse direito fundamental nas cidades da Amazônia? Para responder ao problema, adotou-se a metodologia de estudo de caso para analisar a primeira etapa do PROMABEN. Realizou-se revisão bibliográfica de textos jurídicos e de outras disciplinas, assim como a colheita de dados empíricos, como documentos e entrevistas. A análise dos dados se deu por meio da ideia de ciclo das políticas públicas e por meio do método dialético, comparando-se a institucionalização com a prática. A pesquisa identificou, no caso concreto, uma institucionalização deficiente do diálogo. Foi verificada uma realização de causalidade entre a institucionalização deficiente do diálogo e a sua ineficácia. Identificou-se a necessidade, para melhoria do diálogo em políticas públicas análogas ao fenômeno pesquisado, do rompimento com as bases ideológicas do direito administrativo brasileiro, oriundas do Estado Liberal. A partir disso, deve-se fortalecer o Estado Democrático de Direito, instituído pela Constituição Federal de 1988, o que exige que a administração pública adote uma conformação consensual. Por fim, faz-se a apresentação de propostas para uma melhor institucionalização do diálogo em políticas públicas correlatas à primeira fase do PROMABEN.

Palavras-chave: Direito à Moradia. Políticas Públicas. Consensualidade. Amazônia.

ABSTRACT

This the final report of the research that pursued to answer how does the institutionalization of dialogic participation in legal acts related to living rights, in the stages of formulation and execution of public policies, related to the right to housing, impact the guarantee of this fundamental right in the cities of the Amazon? To answer to the question, the case study methodology was adopted to analyze the first stage of PROMABEN. A bibliographic review of legal texts and texts from other sciences was carried out, as well as the collection of empirical data, such as documents and interviews. Data analysis was carried out through the idea of a cycle of public policies and through the dialectical method, comparing institutionalization with practice. The research identified, in the case, a deficient institutionalization of the dialogue. A causality between the deficient institutionalization of dialogue and its ineffectiveness was verified. The necessity to improve dialogue in public policies like the researched phenomenon was found, by breaking with the ideological bases of Brazilian administrative law, originating from the Liberal State. In addition, it is necessary to strengthen the Democratic State of Law, established by the Federal Constitution of 1988, which requires that the public administration adopt a consensual conformation. Finally, proposals are presented for a better institutionalization of dialogue in public policies related to the first phase of PROMABEN.

Keywords: Right to Housing. Public policy. Consensus. Amazon.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa de localização da Bacia Hidrográfica da Estrada Nova	36
Figura 2 – Foto de trecho da Avenida Bernardo Sayão, na área da Sub-bacia 3	37
Figura 3 – Projeção em 3D de imagem de satélite da esquina da Avenida Bernardo Sayão com a Rua Cesário Alvim	60
Figura 4 – Foto tirada da Avenida Bernardo Sayão, mostrando viela adjacente em cota menor e com casas em cota ainda mais abaixo	62
Figura 5 – Foto tirada da Avenida Bernardo Sayão, mostrando o cruzamento com a Rua dos Mundurucus	62
Figura 6 - Captura de tela de publicação na página “Caripunas Organizada”	63
Figura 7 - Captura de tela de comentário em publicação na página “Caripunas Organizada”	64
Figura 8 - Captura de tela de publicação na página “Caripunas Organizada”	64

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dissertações que abordam o histórico do PROMABEN e os reassentamentos por ele provocados	38
Quadro 2 - Documentos localizados sobre o PROMABEN	43
Quadro 3 - Síntese de análise dos documentos sobre o PROMABEN	49
Quadro 4 - Roteiro de Entrevistas	53
Quadro 5 – Resumo das entrevistas com as lideranças da comunidade	55
Quadro 6 – Resumo das entrevistas com os técnicos do PROMABEN	65
Quadro 7 – Providências para estruturação, em operações de crédito, de mecanismos de análise de conformidade do diálogo	83
Quadro 8 – Providências com possível em impacto positivo em políticas públicas análogas ao PROMABEN	89

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. APRESENTAÇÃO DA PESQUISA	11
2.1. Justificativa	11
2.2. Problematização.....	14
2.3. Objetivos.....	15
2.3.1. Objetivo Geral	15
2.3.2. Objetivos Específicos	16
2.4. Metodologia.....	16
2.4.1. Delimitação das bases teóricas	16
2.4.2. Definição do estudo de caso como estratégia de pesquisa	17
2.4.3. Desenvolvimento da pesquisa e apresentação de resultados	18
3. O PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS NA AMAZÔNIA A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	21
3.1. A singularidade da Amazônia e os efeitos deletérios do seu modelo histórico de exploração econômica.....	21
3.2. A sustentabilidade e a Amazônia à luz da Constituição Federal de 1988	23
3.3. A Constituição de 1988 e a crises dos paradigmas clássicos do Direito Administrativo	24
3.4. O ciclo das políticas públicas e a caracterização de uma administração pública consensual.....	28
3.5. Caracterização da administração pública consensual	30
3.6. A administração pública consensual como modelo de governança obrigatório no desenvolvimento de políticas públicas na Amazônia.....	32
4. HISTÓRICO E IMPACTOS SOCIAIS DA PRIMEIRA FASE DO PROGRAMA DE MACRODRENAGEM DA BACIA DA ESTRADA NOVA (PROMABEN)	34
4.1. Histórico e contexto da primeira fase do PROMABEN.....	34
4.2. Impactos sociais decorrentes dos reassentamentos do PROMABEN.....	38
5. INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIÁLOGO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A POPULAÇÃO NO PROMABEN	43
5.1. Explicação metodológica e composição da amostra de documentos.....	43
5.2. Análise do diálogo nos documentos na 1ª etapa do PROMABEN	45
6. PERSPECTIVA DO DIÁLOGO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A POPULAÇÃO NO PROMABEN	52

6.1. Explicações sobre o desenvolvimento das entrevistas	52
6.2. Entrevistas com as lideranças comunitárias e observações realizadas na comunidade	54
6.3. Entrevistas com os técnicos envolvidos na primeira etapa do PROMABEN	65
6.4. Comparativo entre as visões das lideranças populares e dos técnicos do PROMABEN e análise da qualidade do diálogo.....	72
7. PROPOSIÇÕES EM RELAÇÃO À INSTITUCIONALIZAÇÃO E EFETIVAÇÃO DO DIÁLOGO NO CONTEXTO DO PROMABEN.....	75
7.1. A articulação entre institucionalização deficiente e diálogo problemático no contexto da primeira fase do PROMABEN: o prejuízo decorrente da não existência de um diálogo profícuo.....	75
7.2. Influências ideológicas do direito administrativo clássico na institucionalização deficiente do diálogo	77
7.3. A administração pública consensual e a necessidade de um diálogo substancial e não meramente procedimental: a construção democrática da política pública enquanto valor	79
7.4. Propostas de melhor institucionalização do diálogo no desenvolvimento das políticas públicas no Município de Belém	80
7.4.1. Estruturação, no âmbito do Município de Belém, de mecanismos permanentes de construção de agendas políticas.....	81
7.4.2. Estruturação, em operações de crédito, de mecanismos de análise de conformidade do diálogo	82
7.4.3. Fortalecimento dos mecanismos de diálogo nos processos de licenciamento ambiental e de licitação da obra	84
7.4.4. Estruturação de mecanismos de conformidade social	85
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87
REFERÊNCIAS	90
APÊNDICE A – ARTIGO	94
APÊNDICE B – COMPROVANTE DE PUBLICAÇÃO	117
APÊNDICE C – ARTIGO PUBLICADO	120
APÊNDICE D – COMPROVANTE DE PUBLICAÇÃO DE ARTIGO	137

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho é o relatório final da pesquisa desenvolvida por este discente no Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia (PPDGA), vinculado ao Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará.

O pesquisador ocupa o cargo de Procurador do Estado do Pará e atua na área de consultoria jurídica desde 2017. Nestas funções, participa do processo de formulação e implementação das políticas públicas no âmbito do Poder Executivo Estadual. Desde o ano de 2019 até o presente momento, o autor está na chefia da Procuradoria de Assessoramento Jurídico à Chefia do Poder Executivo, unidade responsável, dentre outras atribuições, pela análise jurídica de atos normativos de competência do Governador do Estado, como minutas de decretos, projetos de lei e propostas de emendas à Constituição Estadual.

A atuação profissional do pesquisador mostrou que a edição de normas relativas à institucionalização de políticas públicas ainda se encontra muito afastada de duas fontes importantes: i) bases científicas para a construção de políticas públicas; e ii) oitiva qualificada da sociedade e, sobretudo, das populações alcançadas pelas políticas públicas.

Assim, a pesquisa realizada foi, do ponto de vista pessoal, uma aproximação com as técnicas de pesquisa científica (sobretudo as de caráter empírico), de identificar problemas e soluções para a implementação do diálogo entre a administração pública e a sociedade e, sobretudo, de conhecer as pessoas por trás da execução políticas públicas e para quem elas são direcionadas (o povo!), para além de leis, contratos ou das obras de infraestrutura.

O plano inicial, apresentado na candidatura ao Mestrado Profissional, era oferecer uma proposta de regulamentação à Lei Estadual nº 8.972/2020, que traz, de modo incipiente, alguns instrumentos de consensualidade e de escuta da sociedade na tomada de decisão pela administração pública. O desenvolvimento da pesquisa, entretanto, mostrou ser inviável a utilização do estudo de caso da moradia (ainda que se tratasse de estudo de múltiplos casos) como base científica generalizante de uma regulamentação geral dos instrumentos legais de diálogo entre a sociedade e o Estado.

Diante do obstáculo científico, buscou-se tomar justamente o caminho inverso, centrando a pesquisa em um relevante caso único, que possa fornecer uma reflexão jurídica aprofundada das dificuldades de institucionalizar e realizar o diálogo entre a administração pública e a sociedade, especialmente na Amazônia do início do século XXI.

Para além da produção de conhecimento, com a publicação dos resultados da pesquisa, espera-se que o estudo de caso possa ser aproveitado pelas três instâncias envolvidas em políticas públicas de moradia na Amazônia (União, Estados e Municípios), com destaque para o Município de Belém, que continua desenvolvendo ações no contexto da segunda fase do PROMABEN e de outros projetos de intervenção em outras bacias hidrográficas da cidade.

Este trabalho final, por sua vez, divide-se em seis seções: i) apresentação geral da pesquisa, com justificativa, problema, objetivos e metodologia; ii) apresentação do papel da administração pública consensual no desenvolvimento de políticas públicas na Amazônia, a partir da Constituição Federal de 1988; iii) histórico e contexto da primeira fase do PROMABEN; iv) análise da institucionalização do diálogo; v) exame da efetividade do diálogo entre a população e o município de Belém na primeira fase do PROMABEN; e vi) discussão da relação entre institucionalização e efetivação do diálogo com a sociedade, com proposição de medidas que possam ser positivas para o aumento da participação social.

Como elementos pós-textuais, constam: i) artigo científico inédito em coautoria com o orientador, abordando parte da pesquisa realizada; ii) comprovante de publicação do artigo na Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental, que possui classificação B1 no relatório de classificações do quadriênio 2017-2020 da CAPES; iii) artigo publicado em coautoria com o orientador, abordando alguns tópicos teóricos desenvolvidos na pesquisa; e iv) comprovante de publicação do artigo na Revista Interesse Público, que possui classificação A3 no relatório de classificações do quadriênio 2017-2020 da CAPES. Os dois primeiros elementos são obrigatórios, de acordo com a Resolução nº 01/2021 do PPDGA.

Regista-se que o projeto de pesquisa foi submetido à aprovação ética do Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos vinculado à Universidade Federal do Pará, em obediência à Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Nacional de Saúde. Por meio do processo nº 63761522.7.0000.0018, a pesquisa foi aprovada em 24 de janeiro de 2023 e, então, partiu-se para a realização das entrevistas e observações.

2. APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

2.1. Justificativa

O déficit habitacional é um grave problema no Brasil: segundo dados da Fundação João Pinheiro (2020), ele foi de 5.657.000 de domicílios em 2019. Este relatório também demonstra as grandes diferenças regionais do problema e, que na Região Norte, caracteriza-se pelo predomínio da habitação precária, em contraste com a baixa relevância do problema do ônus financeiro para as famílias.

A Amazônia abriga povos e comunidades tradicionais (quilombolas, indígenas, comunidades extrativistas etc.) e grandes centros urbanos com altos índices de favelização e conectados à economia de mercado e ao processo de globalização. A região recebeu sucessivos e diferentes ciclos migratórios derivados de modelos econômicos que ignoravam a então ocupação territorial e serviam de instrumento de alívio dos problemas econômicos e sociais do restante do país (DIAS, 2009).

As desventuras das cidades da Amazônia estão, portanto, diretamente e intimamente ligadas ao processo de exploração e saque do território amazônico iniciado com a colonização europeia no século XVI, mas que foi intensificado a partir das décadas de 60 e 70 do século XX, período que aprofundou o êxodo rural na região e que, como consequência, produziu precarização do trabalho urbano e favelização (IMIBIRIBA; OLIVEIRA; MITSCHHEIN, 2013).

Esse modelo de exploração da Amazônia e de (de)formação da ocupação dos territórios amazônicos se torna antijurídico a partir da Constituição Federal de 1988 (MONTEIRO; OLIVEIRA, 2021). Esta Constituição também traz a ideia de sustentabilidade, que se caracterizaria como um valor que determina um compromisso geracional entre o presente e o futuro (COELHO; ARAÚJO, 2011), rejeitando, desse modo, qualquer modelo econômico ou política pública que determine a exploração irracional e/ou injusta de recursos ambientais do território e das populações que nele habitam.

Outra ideia fundamental à pesquisa desenvolvida é a rediscussão, mais uma vez à luz da Constituição Federal vigente, das bases ideológicas do direito administrativo brasileiro e a construção de um novo modelo de governança que se chama de administração pública consensual.

Classicamente o direito administrativo se baseia nas ideias de legalidade e de supremacia do interesse público. A lei, por ser resultado da atividade do Poder Legislativo e expressão da vontade geral, encarnaria o conteúdo do interesse público e, daí, deveria ser objeto

de execução estrita por parte da administração pública (BANDEIRA DE MELLO, 2007). Em outras palavras, administrar seria executar a lei de ofício e, portanto, aí residiria a proteção do administrado ao arbítrio do Estado e de seus governantes.

Hoje essa explicação é contestada, pois o nascimento do direito administrativo no Estado Liberal Francês do século XVIII teve como pano de fundo se eximir do controle de legalidade pela jurisdição comum (BINENBOJM, 2014). Ao tratar da influência da Constituição Federal de 1988 e o Direito administrativo, essa nova doutrina enumera os quatro paradigmas que entraram em crise, quais sejam a supremacia do interesse público, o dogma da legalidade, a discricionariedade e a administração hierarquizada.

Dentro desta linha, Batista Junior (2007) assevera que a administração pública hoje não se limita mais à execução pragmática da lei e Schmidt (2018) assinala que a fase de execução das políticas públicas normalmente demanda novas decisões administrativas. Ou seja, cumprir a lei, ao fim e ao cabo, importa na tomada de algum nível de decisão pela administração pública: a prática de um ato, ainda que supostamente vinculado pela legalidade, importa em algum nível de decisão do administrador.

E, como elemento controlador da discricionariedade sempre presente da administração pública, está justamente o diálogo estruturado e institucionalizado com o administrado. A partir desse raciocínio, a administração pública deve abandonar a ideia de oposição ao administrado e encará-lo como, ao mesmo tempo, titular do direito de uma boa administração e, também, como fonte das suas decisões, restaurando uma confiança mútua entre a sociedade e o Estado (MOREIRA NETO, 2014).

Essa diversificação das necessidades da sociedade e o déficit de legitimidade da democracia representativa determina uma conformação consensual da administração pública, a romper com a governança administrativa que é oriunda do surgimento do Estado Liberal e vem se perpetuando nas instituições jurídico-administrativas no Brasil e na Amazônia.

A presente pesquisa, portanto, tem as seguintes premissas teóricas: i) o modelo de exploração do território amazônico é a causa principal dos problemas habitacionais das cidades na Amazônia, com intensificação de processos deletérios a partir da década de 60 do século XX, apesar (ou, na realidade, em decorrência) de diversas políticas públicas desenvolvidas pelo Estado brasileiro; ii) este modelo de desenvolvimento é contrário a direitos fundamentais, princípios e regras expressos na Constituição Federal de 1988; e iii) este texto constitucional também determina a rediscussão do direito administrativo, de modo que o foco da ação do Estado passe a ser a garantia de direitos fundamentais, apoiada na consensualidade das decisões entre a administração pública e o administrado.

Quanto ao contexto fático de Belém, onde está localizada a pesquisa, censo demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2013) já havia revelado que a cidade é a capital com maior proporção de aglomerações subnormais ou, no termo mais corrente, favelas (MARTINS, 2011). Mais da metade da população da Região Metropolitana de Belém vive em bairros com grande adensamento populacional e infraestrutura urbana deficiente. O mesmo estudo do IBGE (2013) também destacou que o desenvolvimento das políticas públicas, entre elas as de habitação, apenas criou um segundo cinturão de aglomerações subnormais, ainda maior que o primeiro.

Um relatório parcial do Censo 2022 revela que de cerca de 6,7 milhões de pessoas já recenseadas até 05 de dezembro de 2022, 1.179.417 pessoas vivem nas aglomerações subnormais (OLIVEIRA, 2022). Ou seja, mesmo sem dados consolidados mais atuais por parte da Fundação João Pinheiro ou do IBGE, é possível dizer que o problema habitacional em Belém persiste com gravidade.

O histórico de ocupação de Belém aponta para a ocupação das áreas de terra firme pelas classes mais abastadas, ao passo que as áreas de várzea foram ocupadas pelas classes mais pobres, especialmente oriundas de movimentos de êxodo rural e migrações iniciadas e intensificadas justamente a partir da segunda metade do século XX (TAVARES, 2020).

Ao longo do tempo, então, foram desenvolvidas diversas políticas públicas para “resolver” o problema da moradia das populações que vivem nessas áreas de várzea, o que não se mostrou efetivo, conforme o citado estudo do IBGE. Abelém (2018) destaca que no contexto histórico do planejamento urbano de Belém, o interesse da população atingida – especialmente a reassentada por conta das tentativas de “solucionar” o problema – conflita e é relegado diante de outros interesses como o do planejamento realizado por outras instâncias políticas (União) e da especulação imobiliária. Assim, os projetos são tocados com base em um interesse público indefinido e que afronta os interesses das populações que justamente deve ter garantido o direito à moradia.

Um dessas políticas é o Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova (PROMABEN), desenvolvido pelo Município de Belém e financiada por meio de operação de crédito externa contraída junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (BELÉM, 2021). O seu desenvolvimento, iniciado em 2006, engloba a execução de diversas obras de saneamento, urbanização e construção de unidades habitacionais (BELÉM, 2021). O âmbito de execução do PROMABEN é a bacia hidrográfica da Estrada Nova, considerada crítica pelo grande adensamento populacional e suscetibilidade a alagamentos decorrentes das marés e das chuvas (TAVARES, 2020).

Pesquisas já realizadas sobre a primeira fase do PROMABEN identificaram efeitos deletérios em relação à moradia das famílias, especificamente as que foram reassentadas em virtude da implantação da política pública (LEÃO, 2013; OLIVEIRA, 2017; TAVARES, 2020). Estes mesmos estudos também apontam indícios de falta de diálogo eficaz com as populações atingidas.

Contemporaneamente à gênese do PROMABEN, a criação de um Plano Diretor em 2008 teve a realização de audiências públicas de representatividade duvidosa, assim como a sua revisão (realizada mais recentemente) teve como principal órgão deliberativo um colegiado de apenas 18 pessoas (CORRÊA; VASCONCELLOS SOBRINHO, 2020).

Do ponto de vista teórico, o Município, por suas próprias competências previstas pela Constituição Federal, tem especial relevância para a viabilização de práticas democráticas de qualidade, sem as quais não é possível o desenvolvimento sustentável dos espaços urbanos (DIAS, 2010).

Assim, a escolha do PROMABEN como caso de estudo único se justifica por: i) representar uma das tentativas de resolução do problema particular de moradia na Amazônia, que é a precariedade das habitações, no caso do PROMABEN especificamente a ausência de saneamento básico e a suscetibilidade a inundações naturais; ii) existência de evidências na literatura de que os objetivos da política pública não foram inteiramente atingidos, inclusive com indícios de falta de correspondência entre os anseios das populações atingidas e do que foi efetivamente proposto e realizado pela administração pública; e iii) problemas do Município de Belém em desenvolver práticas democráticas de qualidade na definição de políticas públicas urbanas, em que pese a municipalidade ser o ente federativo mais importante nesse papel.

A pesquisa, deste modo, busca explorar, por meio da análise do PROMABEN, a contradição entre os problemas políticos que motivam as políticas públicas urbanas no Município de Belém e as soluções provavelmente não democráticas tomadas pela administração pública. A hipótese a ser testada é justamente a influência da formalização das práticas dialógicas nos documentos jurídicos referentes à política pública. E, a partir, da prova da hipótese, tentar apontar caminhos para a superação dessas incoerências e o fomento da democracia urbana.

2.2. Problematização

O direito à moradia é um direito humano reconhecido pelos sistemas internacionais de proteção internacional e derivado do direito a um nível de vida adequado, positivado

primeiramente pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e reafirmado no Pacto Internacional de Direitos Econômico Sociais e Culturais e no Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Político (SAULE JUNIOR, 1997). Igualmente, a Constituição Federal de 1988, a partir da Emenda Constitucional n.º 26/2000, o direito à moradia torna-se um direito fundamental.

O direito à moradia, por ser direito humano e fundamental, é um mandado de otimização (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009). Isto significa que ele deve ser garantido da melhor forma possível e, portanto, há de se reconhecer uma inegável obrigação do Estado brasileiro em garanti-lo da forma mais efetiva. Longe de ser apenas uma norma programática, a administração deve garantir a moradia por meio do desenvolvimento de políticas públicas (SAULE JUNIOR, 1997).

A partir da Constituição Federal de 1988, a administração pública passou a ter um dever de eficiência e de boa alocação dos recursos públicos em face das múltiplas necessidades da sociedade e dos diferentes direitos fundamentais. Essa alocação adequada só é possível mediante a legitimação democrática das decisões administrativas e não somente pelos meios tradicionais da democracia representativa (BATISTA JUNIOR, 2007; MOREIRA NETO, 2014).

A realidade amazônica também oferece mais circunstâncias peculiares às políticas públicas de moradia por conta de sua ocupação territorial e de exploração econômica diferente do restante do país e especialmente do centro-sul, que possui hegemonia política e econômica sobre o restante do país.

À luz dessa complexidade, cumpre então questionar: como a (não) institucionalização da participação dialógica em atos jurídicos nas etapas de formulação e execução das políticas públicas ligadas à moradia impacta a garantia desse direito fundamental nas cidades da Amazônia?

Para responder a esta pergunta com uma base empírica, propõe-se a realização de um estudo de caso sobre o desenvolvimento da primeira etapa do PROMABEN, política pública que afetou um grande contingente populacional no Município de Belém, espaço territorial que reproduz muito da problemática da precariedade da moradia urbana na Amazônia.

2.3. Objetivos

2.3.1. Objetivo Geral

Identificar, por meio de estudo de caso, como a institucionalização da participação dialógica nos atos jurídicos relativos às fases de formulação e execução das políticas públicas

afeta a efetiva garantia do direito à moradia na Amazônia, de modo a construir subsídios para a construção de mecanismos institucionais mais dialógicos e participativos.

2.3.2. Objetivos Específicos

De modo a alcançar o objetivo geral, a presente pesquisa irá buscar:

i) estabelecer, de modo sintético, a transformação jurídica promovida pela Constituição Federal de 1988 do cenário normativo-institucional para o modelo de desenvolvimento da Amazônia e para a atuação do Estado brasileiro, especialmente no âmbito de interação entre a administração pública e o cidadão no processo de formulação de políticas públicas;

ii) traçar breve histórico, por meio de revisão de literatura multidisciplinar e pesquisa em documentos públicos, da primeira fase do PROMABEN, especialmente para ilustrar o processo de percepção do problema de moradia precária na área da Estrada Nova e a sua inclusão na agenda política;

iii) analisar, sob a ótica jurídica e de acordo com o estabelecido no primeiro objetivo, a institucionalização do diálogo em documentos públicos relativos à primeira fase do PROMABEN;

iv) identificar, por meio de revisão de literatura multidisciplinar e de pesquisa empírica, qual foi o nível de diálogo entre a administração pública e a população atingida pelas obras da 1ª fase do PROMABEN; e

v) à luz da revisão de literatura e dos achados empíricos, relatar como, no caso da primeira fase do PROMABEN, a institucionalização do diálogo nas fases de formulação e execução da política pública influenciou na efetiva interação entre administração pública e sociedade e, especialmente, na garantia do direito à moradia das populações atingidas.

2.4. Metodologia

2.4.1. Delimitação das bases teóricas

O primeiro recorte epistemológico da pesquisa é que esta é predominantemente jurídica, como consequência da formação acadêmica e atuação profissional do pesquisador e em aderência à linha desenvolvida pelo PPGDA.

Isso, contudo, não excluiu uma revisão de literatura multidisciplinar e a realização de pesquisa empírica. Estes dois elementos são essenciais, uma vez que: i) o objeto de pesquisa é o desenvolvimento de política pública, tema que parte da ciência política para o Direito

(BUCCI, 2006); e ii) o produto a ser entregue é um estudo de caso, metodologia de base empírica e que busca congruar evidências de diversas naturezas (YIN, 2001).

Sobre a análise da política pública, cumpre dizer que a pesquisa, além do referencial teórico mencionado na justificativa, também se funda na ideia de ciclo das políticas públicas, como método de melhor compreensão jurídica deste tipo de fenômeno. A teoria será mais bem estabelecida no diagnóstico, mas por agora cumpre dizer que se trata de metodologia que busca dividir em fases a política pública, de modo a compreender melhor seu surgimento, formulação, execução e controle (FONTE, 2015; SCHMIDT, 2018).

A análise do PROMABEN é breve quanto ao aspecto da(s) fase(s) de percepção e escolha do problema político da moradia precária na área da Estrada Nova, especialmente porque essas explicações parecem já estar bem estabelecidas nos trabalhos revisados de outras áreas do conhecimento (LEÃO, 2013; OLIVEIRA, 2017; TAVARES, 2020).

Do ponto de vista empírico, a análise se aprofundou no desenvolvimento das fases de formulação e execução da política pública pois são nestes momentos em que são mais proeminentes, respectivamente, o papel dos fenômenos jurídicos e das evidências de um diálogo profícuo (ou não) entre administração pública e sociedade.

Feito esta delimitação teórica, cumpre explicar a seguir a escolha pela metodologia de estudo de caso e como ela foi desenvolvida.

2.4.2. Definição do estudo de caso como estratégia de pesquisa

O PPPGDA, onde a presente pesquisa está inserida, propõe quatro opções como produto do Mestrado (FISCHER et. al., 2021), quais sejam: i) dissertação; ii) estudo de caso; iii) projeto regulatório; e iv) processos e técnicas.

Yin (2001) afirma que o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que permite uma visão holística de um fenômeno real, tais como processos. O autor também propõe o estudo de caso para a compreensão de “como algo ocorre”, especialmente quando não se pode controlar o objeto de estudo e se trata de acontecimentos contemporâneos, que não poderiam ser submetidos a um experimento. Por fim, Yin (2001), aponta como característica do estudo de caso lidar com diversos tipos de evidências (documentos, registros públicos, entrevistas etc.)

Neste cenário, e a partir da delimitação do problema, pareceu adequado a formatação de um estudo de caso, considerando que: i) o problema de pesquisa busca enfrentar “como” a institucionalização do diálogo nos atos jurídicos de formulação e execução de política pública (entendida como ciclo, processo) impacta na efetivação do direito à moradia; ii) a garantia

deficiente do direito à moradia urbana na Amazônia é um fenômeno da contemporaneidade e a sua relação com o diálogo dificilmente seria adequadamente compreendida apenas com a revisão bibliográfica de textos da área jurídica ou mesmo da ciência política.

Quanto a escolha do caso único a ser estudado, como já dito, o PROMABEN é uma política pública em desenvolvimento e de grande relevância para o Município de Belém, inserido no espaço e tempo da complexidade amazônica que norteia o problema principal da pesquisa. Há, igualmente, literatura que o relaciona a outras políticas públicas desenvolvidas no contexto amazônico e que tem dissonâncias entre o problema político a ser resolvido e os efeitos decorrentes da execução das políticas (CASTRO, 2016).

A escolha da primeira fase do PROMABEN, que já foi concluída¹, se dá de modo a garantir algumas vantagens para a coleta de dados, como a existência de diversos trabalhos de múltiplas áreas (arquitetura e urbanismo, serviço social, ciência política etc.) sobre o PROMABEN e a presença de documentos públicos disponíveis em sites institucionais de atores envolvidos, como a Prefeitura de Belém e o BID.

Em síntese, a escolha da primeira fase do PROMABEN como caso único, então, é o seu potencial de provar o papel da (não) institucionalização do diálogo como fundamental no (in)sucesso de uma política pública de moradia. Como teste de validade externo aplicado ao projeto de pesquisa (YIN, 2001), pode se dizer que o PROMABEN é válido pela sua possibilidade de retratar uma lógica repetida em outras políticas públicas de moradia na Amazônia, como o Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIN)² (CASTRO, 2016).

2.4.3. Desenvolvimento da pesquisa e apresentação de resultados

A pesquisa se iniciou com a revisão das teorias que determinam o problema que será respondido por meio do estudo de caso (YIN, 2001). Assim, partiu-se da revisão bibliográfica de textos jurídicos que rediscutem as bases ideológicas do Direito Administrativo e do modo de governança tradicional da administração pública brasileira, como é o caso de Batista Junior (2007), Binenbojm (2014) e Moreira Neto (2014). Estes autores enfocam também o fenômeno

¹ Como consequência, a presente pesquisa não trata do desenvolvimento e impactos da segunda fase do PROMABEN, atualmente em curso (com execução iniciada em novembro de 2019), que também financiada é financiada pelo BID e abrange o territórios das sub-bacias 1 e 2 da Bacia da Estrada Nova (BELÉM, 2023).

² O Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIN), tal como o PROMABEN, surge na primeira década do século XXI, como política pública também financiada pelo BID, para a execução de obras de saneamento e urbanização em bacia hidrográfica de Manaus, capital do Amazonas (CASTRO, 2016; UGPE, 2023?).

da constitucionalização do Direito Administrativo, inaugurado com o estabelecimento do Estado Democrático de Direito com a Constituição Federal de 1988.

Também foi feita a revisão bibliográfica de autores jurídicos – como Benatti e Fischer (2013) – e da ciência política – a exemplo de Imbiriba, Oliveira, Mitschein (2013) e Mello (2015) -, que tratam de aspectos do modelo de exploração da Amazônia e alternativas para um modelo de desenvolvimento sustentável. Ganha relevo a análise destes textos diante do contexto do rol de direitos fundamentais da Constituição Federal de 1988, que devem ser objeto de garantia da administração pública.

Posteriormente, a revisão bibliográfica seguiu para trabalhos jurídicos que enfocam as tecnologias jurídicas da administração pública consensual e que tratam sobre a análise jurídica de políticas públicas por meio da metodologia de ciclo.

Finalizada a revisão bibliográfica jurídica, partiu-se para outras áreas do conhecimento. A prospecção deu-se por meio de pesquisa booleana em buscadores como o Google Acadêmico e repositório de universidades, de publicações que tivesse analisado os processos e impactos de implementação do PROMABEN. Foram selecionados trabalhos de pesquisadores locais e que tenham documentado o diálogo realizado com as populações impactadas por programas de urbanização e/ou moradia.

A partir dos achados teóricos, houve a estruturação de uma coleta de documentos sobre a primeira fase do PROMABEN. Os documentos colhidos foram os atos jurídicos relativos aos processos de formulação do PROMABEN, tais como leis, decretos, contratos, atos administrativos etc. Para além de documentos estritamente jurídicos, também foram coletados outros documentos e registros (relatórios, estudos de impacto ambiental, atas de reunião etc.) que se refiram à execução da política pública. Os documentos têm valor de evidência de estabilidade, descrição, exatidão e ampla cobertura temporal (YIN, 2001), mas, para além disso, são essenciais porque materializam os fatos jurídicos objetos de análise do eixo de institucionalização da política pública.

A análise dos documentos serviu de base empírica para a derradeira fase da coleta de dados, baseada em entrevistas de três lideranças comunitárias e três técnicos do projeto. Durante a realização de entrevistas, realizadas predominantemente na área de influência do PROMABEN, foi também possível realizar observações, algumas documentadas por figuras que ilustram esse trabalho.

Esse tripé de evidências (documentos, entrevistas e observações) já foi utilizado em outra pesquisa semelhante de direito urbanístico (MAGALHÃES, 2015).

De igual modo, a compilação e análise dos dados empíricos foi realizado de modo qualitativo, centrado na análise dos textos jurídicos e na comparação entre o que está materializado nos documentos e o que foi percebido pelos atores envolvidos. Há, neste ponto da pesquisa, uma análise dialética entre o institucionalizado e o realizado/acometido e como estes se interrelacionam. Como o método dialético pressupõe o fenômeno em movimento (MARCONI; LAKATOS, 2003), mostra-se adequado para melhor compreensão dos fatos que integram o processo cíclico das políticas públicas.

Não houve despesas significativas no desenvolvimento da pesquisa (apenas deslocamento do pesquisador e material de escritório), que foram todas custeadas pelo pesquisador. Não houve patrocínio ou ônus para as instituições envolvidas ou, ainda, para os participantes.

Em termos de riscos éticos envolvidos, a pesquisa gerou um risco médio de desconforto, constrangimento ou alterações de comportamento durante as entrevistas, assim como alterações de visão de mundo, de relacionamentos e de comportamentos em função de reflexões sobre a atuação profissional e/ou como membro de uma comunidade; e receio de quebra do sigilo das opiniões expressadas em entrevista. Neste sentido, o pesquisador fez o máximo possível para minimizá-los, especialmente realizando as entrevistas predominantemente sem a gravação de áudio.

Os participantes foram informados do escopo da pesquisa e receberão, após a aprovação deste produto nas instâncias acadêmicas, uma cópia deste relatório para ciência da sua contribuição para um entendimento melhor sobre o fato pesquisado e, conseqüentemente, um impulsionamento na participação popular nas políticas públicas de moradia em Belém.

Por fim, quanto à apresentação dos resultados do processo de pesquisa, cabe explicar que: i) grande parte da análise do primeiro objetivo específico (revisão bibliográfica de textos jurídicos sobre a administração pública consensual e a (anti)juridicidade do modelo de desenvolvimento da Amazônia) já foi apresentada em capítulo escrito e publicado em conjunto com o orientador (MONTEIRO; OLIVEIRA, 2021); ii) os três objetivos específicos (breve histórico do PROMABEN, análise dos documentos jurídicos e revisão bibliográfica dos efeitos da primeira fase da política analisada) devem ser condensados em um artigo científico que se pretende submeter para publicação em periódico qualificado, tal como exigido pelo Regimento do PPGDA (FISCHER et al, 2021); iii) o relatório de diagnóstico prosssegue com a descrição e análise das entrevistas e observações realizadas em campo; e iv) um debate sobre a relação entre a estruturação formal do diálogo na primeira fase do PROMABEN e o o diálogo que foi efetivado entre a população e os agentes estatais envolvidos.

3. O PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS NA AMAZÔNIA A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

3.1. A singularidade da Amazônia e os efeitos deletérios do seu modelo histórico de exploração econômica

A Amazônia - pelos recursos energéticos, pela biodiversidade e pela sua diversidade étnica etc. - é um lugar único no mundo e que reclama um modelo singular de desenvolvimento, como afirma Mello (2015). O autor assevera que a ocupação baseada na exploração dos recursos naturais tem sido o ponto em comum de diversos ciclos de desenvolvimento da região, desde o início da colonização europeia com a exploração das drogas do sertão, passando pelo ciclo da borracha (no final do século XIX e início do século XX) e até os grandes projetos implantados a partir da década de 60 século XX. Essa realidade trouxe diversos efeitos deletérios para as populações locais, como aumento da pobreza, da desigualdade social, baixos níveis educacionais, além dos problemas ambientais propriamente ditos.

A explicação de Mello (2015) prossegue abordando a contradição de que, muito embora a Amazônia tenha abundância de recursos naturais (recursos minerais, energéticos e de biodiversidade), esta não é vista com prioridade em um projeto nacional de desenvolvimento e nem há uma estratégia coerente para o aproveitamento da sua biodiversidade.

A resposta para o problema amazônico, então, seria a criação de um modelo novo de desenvolvimento, inédito até para os países que lideram hoje a revolução científica: o desenvolvimento amazônico deve se apoiar em um grande investimento em ciência e tecnologia para o aproveitamento razoável e sustentável de suas potencialidades ambientais (MELLO, 2015).

Esse histórico de predação e a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento também são identificados por Imbiriba, Oliveira e Mitschein (2013). Esses autores, porém, aportam outros fatores que implicaram numa Amazônia periférica.

Os autores identificam que os diferentes países da região amazônica tiveram, em comum, governos oligárquicos e desenvolvimentistas que, apesar das diferenças de regime, têm como vetor comum a negação dos modos de vida tradicionais de populações amazônicas: houve sempre a implantação de uma relação entre centro e periferia em que a Amazônia era a região periférica (imageticamente definida por vazia de população e farta de natureza) que deveria ser ocupada em favor dos interesses nacionais.

Como externalidades dessa ocupação viciosa, Imbiriba, Oliveira e Mitschein (2013) identificam: i) tensões sociais permanentes entre as populações amazônicas (produtores rurais, madeireiros, mineradores, populações tradicionais, extrativistas, indígenas, quilombolas etc.); ii) êxodo rural que se traduz em crescimento desordenado das cidades e precarização do trabalho no contexto urbano; e, iii) altas taxas de desmatamento que transformam os países (especialmente o Brasil) em vilões ambientais, apesar de todas as potencialidades do bioma da região.

A resposta de Imbiriba, Oliveira & Mitschein (2013) ao problema do desenvolvimento amazônico não é (necessariamente) o fortalecimento do Estado, pois, segundo destacam, isso apenas substitui o papel do colonizador externo pelo colonizador interno. O vetor correto, desse modo, seria o de baixo para cima, mediante a institucionalização do diálogo e descentralização das decisões, com a oitiva de todos os atores da sociedade amazônica, especialmente dos povos e comunidades tradicionais.

É possível citar como um exemplo desse modelo predatório, que se espraia para as políticas públicas, a implantação da “Nova Marabá” no município de Marabá, localizado na região sudeste do Estado do Pará.

A fundação do núcleo urbano de Marabá se deu entre o final do século XIX e início do século XX, ainda no contexto do ciclo econômico do extrativismo vegetal, principalmente do látex e da castanha-do-Pará. Somente a partir de 1969, porém, com a ligação da cidade à rodovia Belém-Brasília, que a cidade começa a receber um grande fluxo migratório e crescimento urbano (CÂMARA MUNICIPAL DE MARABÁ, 2019?). Outra característica peculiar de Marabá é a sua localização na confluência dos rios Tocantins e Itacaiúnas. O núcleo urbano mais antigo – denominado “Marabá Pioneira” e que fica exatamente neste encontro – é bastante vulnerável às enchentes que ocorrem durante o período mais chuvoso do ano.

O Governo Militar, então, para possibilitar a acomodação do fluxo migratório, mas sob o pretexto da proteção da população da cidade das enchentes, decidiu implantar um novo núcleo urbano, denominado “Nova Marabá” (ALMEIDA, 2008). Ocorre que este núcleo urbano, que foi planejado numa concepção inovadora de “cidade-jardim”, ignorou completamente o modo de vida dos habitantes de Marabá, sobretudo a sua relação com os rios em sua volta.

Almeida (2009), ainda sobre a implantação da “Nova Marabá”, afirma que, apesar das ações do poder público, a falta de legitimação do projeto tanto pelas camadas populares quanto pela elite local, bem como a continuação da convivência anual de grande parte da população com as enchentes, determinaram a sobrevivência da Marabá Pioneira. Por outro lado, o autor anota que o projeto possibilitou a criação de uma realidade social nova, por meio da interação

dos grupos sociais já estabelecidos com os novos atores que surgiram após a inserção da cidade na economia de mercado e na relação de dominação exercida pelo Centro-Sul do Brasil.

A implementação do Plano de Expansão Urbana de Marabá (onde estava prevista a criação da “Nova Marabá”), então, não importou em implemento ao direito à moradia da população local, tanto na criação de um “novo modo de vida” ou na proteção contra as enchentes. Ao contrário, o novo núcleo urbano apenas inseriu a cidade na economia de mercado, com valores dissonantes da economia extrativista que a sustentava até o início da década de 70 do século XX.

Embora a implantação da Nova Marabá remonte ao período autoritário do regime militar, outras políticas mais recentes e já sob a égide de regimes democráticos, desenvolvidas partir da década de 80 até os dias atuais, também dialogaram (e dialogam) de forma problemática com a realidade das populações afetadas, como é o caso das obras de macrodrenagem das bacias hidrográficas do município de Belém (LEÃO, 2013), recorte de estudo do presente projeto de pesquisa.

O que fica claro, diante disso, é que a ciência política reclama um novo modelo de desenvolvimento e de políticas públicas para a Amazônia, que rompa com o ciclo de exploração dos territórios, recursos e populações. Se a política pública se propõe a resolver um problema público (FONTE, 2015), a resolução destes problemas não deve ocorrer apesar das populações amazônicas, mas a partir de soluções por ela decididas.

3.2. A sustentabilidade e a Amazônia à luz da Constituição Federal de 1988

A problemática do desenvolvimento amazônico não é meramente política, econômica ou ambiental: a exigência de um desenvolvimento sustentável também é dever jurídico e parte do processo de concretização de direitos fundamentais afirmados pela Constituição Federal de 1988.

Coelho e Araújo (2011) rejeitam a ideia de sustentabilidade unicamente como parte do Direito Ambiental: a sustentabilidade teria um conceito sistêmico, que perpassa por diversas passagens da Constituição, e que representa o equilíbrio entre a satisfação das necessidades do presente e a viabilidade das gerações futuras.

A partir deste vetor, Coelho e Araújo (2011) afirmam que a sustentabilidade: i) do ponto de vista econômico, é o equilíbrio entre o uso dos recursos naturais e a produção de riqueza, de modo que o bem-estar de um ou mais indivíduos aumente sem que o de outrem se reduza ou se esgotem os recursos naturais; ii) no aspecto político, é a tomada de decisão que não considera

apenas a manutenção de quem está no poder, mas na longevidade da política pública; iii) na dimensão social, é a inclusão social, de modo que não haja a geração de benefícios para apenas uma camada social, especialmente a que já é mais privilegiada; iv) sob a ótica cultural, é a possibilidade de convivência harmônica de diferentes culturas e visões de mundo; e, v) pela face ambiental, é a possibilidade de decidir e limitar determinado empreendimento em prol da conservação do bem ambiental para a segurança do presente e do futuro da humanidade ou determinado grupo social.

Especificamente sobre o contexto amazônico, Fischer e Benatti (2013) enumeram as novidades da Constituição Federal de 1988 que impactaram o planejamento do território amazônico: i) a transformação do papel do Estado de interventor para regulador da economia; ii) a imposição da diminuição das desigualdades regionais como valor constitucional; iii) a instituição do federalismo cooperativo; iv) o ecossistema amazônico, como decorrência da tutela do meio ambiente, passa a ser patrimônio nacional e que deve ser explorado de modo equilibrado; v) o estabelecimento dos direitos de indígenas e quilombolas, com expressa proteção dos seus territórios; e vi) a afirmação da função social da propriedade, tanto rural quanto urbana.

Logo, emerge a necessidade de o Estado brasileiro agir de modo razoável (material e procedimental) com as populações amazônicas. Como habitantes de um território tão rico de potencialidades ambientais, devem receber proporcionalmente um produto de desenvolvimento que garanta a satisfação das necessidades presentes e a continuidade do bem-estar das gerações futuras, dentre as quais o direito à moradia adequada.

Entendida a existência de deveres constitucionais de políticas públicas com fundo na sustentabilidade e de tratamento proporcional por parte do Estado brasileiro para com as populações amazônicas, cabe questionar de que modo essa obrigação pode ser cumprida por meio da revisão das bases ideológicas do Direito Administrativo e da implantação de um novo modelo de governança da administração pública.

3.3. A Constituição de 1988 e a crises dos paradigmas clássicos do Direito Administrativo

“A política pública é uma resposta a um problema político” (SCHMIDT, 2018 p. 122). Deste ponto de partida, a política pública não se encerra no mundo jurídico, mas por ele transita (BUCCI, 2019) e se articula institucionalmente. As leis e regulamentos, embora não contenham a política pública em si, são o instrumento de externalização da ação estatal (SCHMIDT, 2019).

É necessário, então, indagar de que forma o que está posto legalmente fundamenta a atividade administrativa propriamente dita?

Batista Junior (2007) destaca que, diferentemente do Estado de Direito, em que a supremacia da lei era o fator de legitimação, o Estado Democrático de Direito exige uma legitimação do Poder também pela compatibilidade das normas e atos jurídicos com os valores constitucionais, especialmente o da dignidade da pessoa humana, que é o “valor-fonte do ordenamento jurídico”.

No Brasil, o Estado Democrático de Direito, fundado pela Constituição Federal de 1988, deve ser eficiente, pluralista e participativo, o que não se alcança somente com os mecanismos de democracia representativa tradicionais do Estado de Direito liberal, devendo a administração pública deixar de ser unilateral e passar a construir soluções de consenso com a sociedade (BATISTA JUNIOR, 2007).

Binenbojm (2014), no entanto, entende que os paradigmas tradicionais do Direito Administrativo são premissas falsas, mesmo se comparadas apenas com a estrutura do Estado Liberal. O autor destaca que as primeiras normas de Direito Administrativo surgidas na França são oriundas dos precedentes do *Conseil d'État*, espécie de órgão jurisdicional criado pela administração pública francesa do século XVIII para se furtar ao controle de legalidade que seria exercido pela jurisdição comum. Ou seja, não há qualquer garantia real de legalidade estrita, se a origem do regime jurídico administrativo foi, na verdade, a própria administração, que o estruturou por meio de precedentes por ela criados.

Bandeira de Mello (2007), apesar de crítico da visão de que os paradigmas clássicos do Direito Administrativo são enganosos³, também reconhece que, no nascedouro do Direito Administrativo, os diversos institutos da matéria orbitavam a ideia de *puissance publique* (poderes públicos), qual seja a prerrogativa da administração pública de exercer poderes sobre o administrativo. O autor reconhece, então, que as tecnologias jurídicas desenvolvidas neste momento permitem a criação de um cenário de subjugação do administrado à administração.

Quanto ao Brasil, Binenbojm (2014) sustenta que o encontro do patrimonialismo oriundo da colonização com o modelo francês de Direito Administrativo exacerbou o caráter autoritário do regime jurídico administrativo no nosso ordenamento jurídico. Precisamente,

³ Importante comentar que este autor, clássico do Direito Administrativo brasileiro, estabelece o balanço entre os poderes públicos com a ideia de dever público, que, por sua vez, é oriunda da noção de serviço público do sociólogo francês Léon Duguit (BANDEIRA DE MELLO, 2007). Em que pese essa seja uma evolução ao pensamento Liberal, o fato é que esta base ideológica, como será detalhada alhures, pode legitimar comportamentos tecnocráticos da administração pública, que são criticados pela filosofia política que aborda o direito à cidade (LEFEBVRE, 2008).

esse parece ter sido o suporte jurídico que legitimou a relação centro-periferia que se estabeleceu entre o Estado Brasileiro e a Amazônia.

Quanto ao impacto da Constituição Federal de 1988 na instituições do Direito Administrativo, Binenbojm (2014) detalha a crise dos paradigmas clássicos da matéria: i) a supremacia do interesse público não pode ser o fator legitimador da atuação da administração pública, porquanto a Constituição Federal e os direitos fundamentais nela positivados são os fundamentos de validade das demais normas do ordenamento jurídico; ii) o dogma da legalidade porque a atividade administrativa deve sempre fazer a ponderação entre a lei em sentido estrito e os princípios e direitos postos na Constituição; iii) a discricionariedade, pois a administração deve adotar procedimentos técnicos e jurídicos que fundamentem e legitimem as escolhas políticas efetuadas, tanto na esfera da legalidade quanto da Constituição; e iv) a administração hierarquizada, pois há o surgimento de diversos órgãos e entidades dotados de autonomia administrativa e decisória.

Maia (2014) afirma que a administração contemporânea tem que fazer escolhas para além da mera execução pragmática de tarefas em cumprimento à lei, em outras palavras, administrar não é somente executar a lei de ofício. Essas escolhas, por sua vez, envolvem interpretações diferentes do que seria o interesse público pelos múltiplos órgãos envolvidos na solução de um caso concreto (BATISTA JUNIOR, 2007), o que também rompe com a ideia de uma administração totalmente hierarquizada.

Moreira Neto (2014) anota que a rediscussão do Direito Administrativo, à luz do pluralismo político erigido como valor constitucional, deve propor mecanismos de composição dos diversos interesses presentes na sociedade. A partir desta concertação, a administração pública deve abandonar a ideia adversarial e encarar o administrado como, ao mesmo tempo, titular do direito de uma “boa administração” e como fonte das suas decisões, restaurando uma confiança mútua entre sociedade e Estado.

Moreira Neto (2014) e Batista Junior (2007) apontam que a administração passa a ter um dever de eficiência e de boa alocação dos recursos públicos em face das múltiplas necessidades da sociedade e dos diferentes direitos fundamentais. Essa alocação adequada, por sua vez, só é possível mediante a legitimação democrática das decisões administrativas.

Aproximando-se para o foco desta pesquisa, Dias (2010) também se refere ao texto constitucional de 1988 como fonte do dever de sustentabilidade. O cumprimento dessa obrigação e a solução dos problemas urbanos só ocorrerão, na visão da autora, pela cooperação entre a administração pública e os particulares e, conseqüentemente, as políticas públicas urbanas devem possuir processos de participação popular para além da democracia

representativa. A autora também elenca diversos mecanismos dessa participação popular, a saber: i) mecanismos previstos na própria Constituição Federal, como os remédios constitucionais, a iniciativa popular legislativa, o plebiscito e o referendo etc.; ii) participação por meio de associações no planejamento urbano; iii) audiências públicas para a tomada de decisão em políticas públicas; iv) órgãos colegiados como método de oitiva da sociedade civil; e o v) orçamento participativo como forma da população diretamente influir nas prioridades do gasto público.

No contexto do planejamento urbanístico de Belém, pode-se perceber que o que Abelém se refere como “interesse coletivo indefinido” (ABELÉM, 2018, p. 141), que legitima decisões arbitrárias do Poder Público, claramente se articula com a noção de “interesse público”, clássica no Direito Administrativo brasileiro.

Abelém (2018) afirma que o papel dos planejadores e técnicos envolvidos no planejamento urbano de Belém reflete, na burocracia estatal, o que é o pensamento dominante do Governo e das elites econômicas. Esta ideologia não é o interesse das comunidades envolvidas, sobretudo as que sofrem os deslocamentos forçados decorrentes das obras de saneamento e urbanização.

Bandeira de Mello (2007), sobre interesse público, resume que este se caracteriza por ser a dimensão pública dos interesses individuais dos membros da sociedade, também levando-se em consideração uma dimensão intergeracional desta projeção de interesses. Mas como se identificaria o que é o interesse público? O autor entende que é por meio do que está positivado pelo Direito, precisamente as normas que dão competência aos órgãos e agentes públicos. Esses, no exercício da discricionariedade controlada pela legalidade, identificariam o que é o interesse público no caso concreto.

Percebe-se, assim, que a noção de interesse público ou interesse coletivo indefinido, ao dotar de presunção de legitimidade jurídica e democrática os atos da burocracia estatal, acaba por legitimar interesses que não são os das pessoas diretamente interessadas em uma dada política pública.

Ocorre que a Constituição Federal de 1988, não recepciona a ideia desse interesse público fluido que sobrepõe aos interesses privados: ao contrário, o texto constitucional impõe que a administração pública pondere os interesses dos envolvidos sempre no fim último de garantia de direitos fundamentais (BINENBOJM, 2014). E essa ponderação, por sua vez, não ocorre pelo mero exercício da discricionariedade administrativa, mas pelo uso de métodos jurídicos de oitiva do administrado.

Essa diversificação de necessidades dos diversos atores sociais, contrastante com o déficit de legitimidade da democracia representativa, determina uma conformação consensual da administração pública, que Jurubeba conceitua como “modo de gerir as ações públicas com base em mecanismos que visam regular demandas concorrentes e obter soluções consensuais por meio da negociação e da cooperação dos atores sociais envolvidos” (2016, p. 173-174).

3.4. O ciclo das políticas públicas e a caracterização de uma administração pública consensual

O estudo da política pública é relativamente recente (a partir da segunda metade do século XX) e se articula diretamente com a necessidade de legitimar o gasto público, sobretudo em ações de cunho prestacional surgidas no contexto do Estado do bem-estar social (FONTE, 2015). O tema, igualmente, é oriundo da ciência política e assume relevância no campo do Direito na medida em que a política pública é encarada como meio de concretização de direitos humanos (BUCCI, 2006).

A política pública pode ser decomposta em normas jurídicas abstratas, créditos orçamentários, atos e negócios jurídicos e os fatos propriamente ditos (FONTE, 2015). E, conforme já foi referido, o papel do Direito na política pública pode ser mais bem compreendido a partir da noção didática de ciclo.

O ciclo, por Schmidt (2018), divide-se em cinco fases, a saber: i. percepção do problema a ser resolvido; ii. inserção do problema na agenda política; iii. formulação da política; iv. implementação; e v. avaliação. Já Fonte (2015) adota apenas quatro etapas, quais sejam: i. a escolha da agenda política; ii. formulação da política pública; iii. implementação pela administração, e iv. avaliação.

A primeira etapa (ou primeira e segunda etapa, se usado o referencial teórico de Schmidt) é (são) eminentemente política(s) e ligada(s) aos mecanismos da democracia representativa (pleito eleitoral e escolha dos representantes), em que pese seja debatido o papel do texto constitucional (FONTE, 2015) como balizador da agenda política.

A etapa da formulação da política pública é o lugar, por excelência, da abordagem jurídica das políticas públicas, pois a atuação coordenada da administração pública é contida por regras e processos jurídicos (BUCCI, 2019). É durante a formulação que a escolha política terá que ser compatibilizada e contida no ordenamento jurídico, especialmente à luz da legalidade que é exigida para atuação da administração pública (FONTE, 2015).

A face jurídica da política pública é composta do orçamento, das normas e dos atos que balizam a discricionariedade administrativa (FONTE, 2015). Quanto ao orçamento, o inciso I do art. 167 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988) textualmente remete à lei orçamentária como fonte de autorização para o início de ações materiais da administração pública. Já em relação à discricionariedade administrativa, esta não é a escolha pessoal do gestor público, mas um espaço de fundamentação dos atos à luz da legalidade e do próprio texto constitucional (BINENBOJM, 2014).

A fase de formulação, então, não pode prescindir de mecanismos de democracia participativa. Esta é um reforço, feito pela distribuição de poderes feita pela Constituição Federal de 1988, que potencializa a participação dos cidadãos por canais outros que não os dos representantes eleitos (MAUÉS, 1999), e que, também por decorrência do texto constitucional, é um mecanismo indispensável na gestão da cidade (ALBUQUERQUE, 2016).

A passagem para a fase de implementação – execução propriamente dita – da política pública exige, então, essa prévia existência de normas orçamentárias e de competência. Estas últimas, à luz da ideia de Estado Democrático de Direito erigido pela Constituição Federal de 1988, demandam a existência de normas procedimentais e do uso das tecnologias jurídicas da democracia participativa, de modo que as decisões administrativas garantam adequadamente os direitos fundamentais à luz dos interesses expressos pelos cidadãos (MONTEIRO; OLIVEIRA, 2021).

A fase de implementação é o cumprimento dos comandos jurídicos por atos materiais da administração ou por outros entes privados que dela recebam delegação. Importante destacar que assim como Batista Junior (2007) assevera que a administração pública hoje não se limita mais à execução pragmática da lei, Schmidt (2018) assinala que a fase de execução demanda novas decisões administrativas. Logo, aqui também devem estar presentes mecanismos de diálogo que garantam o direito à uma “boa administração” (MOREIRA NETO, 2014, p. 170).

A última fase é a avaliação das políticas públicas, que, consoante sugere o nome, é feito o escrutínio sobre o resultado das ações administrativas. Fonte (2015) estabelece que, institucionalmente, a Constituição Federal 1988 prevê a avaliação por quatro formas de controle: i) político-eleitoral, quando os mecanismos da democracia representativa decidem a continuidade das políticas, normalmente pela manutenção ou destituição dos representantes eleitos; ii) administrativo-interno, que é basicamente a autotutela administrativa fundada no controle de legalidade; iii) legislativo, que engloba ação do parlamento e das cortes de contas; e iv) o judicial, mediante a análise, pelo Poder Judiciário, das ações e omissões do Poder

Executivo (e também do Poder Legislativo). É importante ilustrar que nesta pesquisa nos apropriaremos da avaliação científica feita por pesquisadores locais para o exame e controle da política pública (SCHMIDT, 2018).

Como pode se ver, o diálogo e o interesse do cidadão envolvido na política pública não são elementos acessórios, mas principais do ciclo de políticas públicas, essencialmente por duas razões: i. o objetivo da política pública sempre deve ser a garantia de direitos fundamentais que, por óbvio, são titularizados pelo cidadão e pelas coletividades; e ii. não é possível que a administração adequadamente garanta os direitos fundamentais sem garantir que os interesses dos cidadãos envolvidos e/ou atingidos pela política pública deliberem sobre a formulação e implementação da ação estatal. E, sobre a participação e a política pública urbanística Albuquerque (2016, p. 53) sintetiza que “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 coletiva desejada”.

3.5. Caracterização da administração pública consensual

Entendida a necessidade de uma administração pública consensual, passa-se à necessidade de entender como é que ela se caracteriza.

Palma (2014) afirma que consensualidade pode ter diferentes acepções: i) na mais ampla, compreende todas as práticas dialógicas entre o poder público e os entes privados, ainda que delas surjam um ato unilateral e imperativo por parte da administração pública (ex.: um processo sancionador); ii) sendo mais estrito, a consensualidade somente existe em atos bilaterais, o que ainda assim abrange várias categorias, como os contratos administrativos; e iii) na concepção mais restritiva, consensualidade somente há no acordo de vontades relativos a uma prerrogativa de decisão unilateral da administração pública, como é o caso da celebração termo de ajustamento de conduta. Sob qualquer ótica, porém, a autora afirma que consensualidade tem local no processo administrativo, pois é ele quem dá a publicidade e permite o controle dessa consensualidade.

Para Batista Junior (2007), o local da participação popular é justamente o processo decisório da administração, podendo a influência ocorrer por meios diversos: individual ou coletivo; do exercício do direito de petição ou do direito de defesa; ou, de consulta ou de acordos propriamente ditos.

Mascarenhas (2020) destaca que a administração pública consensual tem como princípio a oitiva do administrado. A autora refuta que, ao adotar este tipo de governança, a administração pública ficaria aprisionada ao interesse particular e afirma que, na verdade, o poder público detém a obrigação de ponderar os interesses postos e conformá-los com a garantia dos direitos fundamentais.

Ao tratar de negociação no âmbito da administração pública, Juarez Freitas (2017), estabelece as habilidades necessárias para uma atuação não-adversarial, quais sejam a: i) capacidade de impessoalidade; ii) escuta ativa; e iii) possibilidade de performance integradas.

A impessoalidade é necessária porque a administração pública não pode agir livremente como particular e, conseqüentemente, as soluções consensuais adotadas pelo Poder Público devem ser proporcionais e objetivas (FREITAS, 2017). A negociação, em outras palavras não pode levar ao tratamento desigual entre os cidadãos.

Já a escuta ativa pressupõe a utilização de técnicas científicas de negociação, sobretudo no sentido de estabelecer um espaço de confiança mútua entre a administração e o administrado para que a obtenção de uma solução duradoura. Podemos tomar como exemplo dessa técnica a comunicação não-violenta, que busca o estabelecimento de diálogo produtivo em cenários de grandes tensões étnicas e sociais (TEIXEIRA, 2022).

E, por fim, a performance integrada está ligada ao exercício conjunto de competências entre diversos órgãos e entidades envolvidos na solução de uma determinada controvérsia. Isso, sem dúvida, se articula com uma administração pública cada vez menos hierarquizada e com diversos centros de tomada de decisão (e que também entram em conflito entre si).

Quando estabelece a sua dicotomia entre Estado Desenvolvimentista e Estado Regulador, Shapiro (2018) afirma que este se apoia na governança legalizada e na participação de grupos de interesse. Ambos os fatores, por sua vez, dependem do estabelecimento de normas procedimentais que garantam uma oitiva qualificada dos grupos de interesse.

Diferentemente do arranjo desenvolvimentista em que a lei dá competências vinculadas ou discricionárias à administração pública, no Estado Regulador toda competência legal tem que ser exercida por meio do processo, que legitima a decisão administrativa pela possibilidade de o administrado influir com provas e fundamentos a decisão motivada do gestor público (SHAPIRO, 2018).

A administração pública consensual, então, é aquela que age por meio de um processo administrativo e que: primeiramente, faz uma escuta qualificada do administrado, apropriando-se de informações, fatos, dados e argumentos produzidos pelos particulares; e, a partir disso,

produz a ponderação dos interesses particulares com a legalidade, mas, acima de tudo, com os direitos fundamentais, cuja garantia é o objetivo último da atuação administrativa.

Então, em uma análise jurídica prospectiva de documentos jurídicos para a identificação (ou não) de uma governança consensual, é preciso buscar os seguintes marcadores: i) normas processuais que estabeleçam para a administração pública um dever de decisão motivada e instruída; ii) mecanismos e técnicas de provocação, defesa e oitiva do administrado no processo administrativo; e iii) um dever da administração de ponderar o interesse do administrado na tomada de decisão.

3.6. A administração pública consensual como modelo de governança obrigatório no desenvolvimento de políticas públicas na Amazônia

A Constituição Federal de 1988 operou verdadeira transformação jurídica sobre o desenvolvimento de políticas públicas na Amazônia. As discussões sobre desenvolvimento sustentável e políticas públicas se iniciam na Ciência Política, mas, a partir do texto constitucional, pode-se dizer que existem deveres jurídicos novos para a administração pública.

Sobre a Amazônia, o modelo de desenvolvimento predatório ou as políticas públicas que não representem a garantia de direitos fundamentais para as diversas populações do território amazônico se tornam incompatíveis com a Constituição Federal de 1988. Isto porque há normas constitucionais que: i) afirmam um dever de sustentabilidade, que se materializa por meio de uma ação do Estado que seja proporcional com os recursos públicos e naturais, com as diversas populações que habitam o território e ainda com as diferentes gerações que sucedem; e ii) garantem a proteção do meio ambiente, dos povos indígenas e dos quilombolas.

Quanto à administração pública, o rompimento é com a base ideológica do Estado Liberal que fundou o direito administrativo brasileiro. O Estado Democrático de Direito fundado em 1988 determina: i) que a administração pública tenha como fim a garantia de direitos fundamentais; ii) um dever de administração eficiente dos recursos públicos, de modo atender as necessidades diversas de uma sociedade cada vez mais complexa; e iii) o cumprimento deste fim da administração (concretização de direitos fundamentais) com uma gestão eficiente de recursos públicos só é alcançada por meio de uma governança que se denomina administração pública consensual.

Esses dois vetores que partem da Constituição Federal de 1988 se encontram, então, na necessidade de que as políticas públicas, especialmente as desenvolvidas na Amazônia, pressupõem necessariamente a consensualidade com as populações a que se destinam ou que

por ela são impactadas. Essa consensualidade, por sua vez, se concretiza e manifesta por meio do processo administrativo e por ferramentas que permitam estabelecer um diálogo real e consistente com o administrado, de modo que possa ser obtida a melhor formulação e execução da política pública.

A exploração dos recursos ambientais associada ao aumento da pobreza e da desigualdade social implica, por si só, em um estado de coisas inconstitucional, ainda que derivado de uma atuação legítima, em uma concepção liberal do Estado. Isto porque a administração pública está jungida não à “indisponibilidade do interesse público”, mas ao cumprimento dos valores constitucionais, entre os quais o da sustentabilidade.

A ação da administração pública compatível com a Constituição se dá, então, de dois modos: i) material, como “boa administração”, cumprimento do dever de eficiência quanto à alocação dos recursos necessários à garantia dos diversos direitos fundamentais e valores constitucionais; e ii) processual, por meio da gestão democrática e participativa das decisões administrativas.

Quanto ao objeto desta pesquisa, o aspecto processual é mais forte pois torna antijurídicas as decisões administrativas que ignorem uma necessária oitiva ponderada dos interesses sociais.

A administração pública consensual, então, é o modo de governança que deve passar a pautar as políticas públicas e, no contexto amazônico, é o instrumento de transformação do modelo de desenvolvimento de exploratório para sustentável. Essa nova organização da administração deve procurar estruturar políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais, para além de somente articular atos vinculados e discricionários numa execução robótica e automatizada da lei em sentido estrito. Essa estruturação se dá por meios de procedimentos que forneçam legitimação técnica e, principalmente, democrática para a decisão administrativa.

A ideia de administração pública consensual não busca esvaziar a legitimidade da democracia representativa, mas complementar o processo de decisão política com o investimento na democracia participativa. Trata-se de uma exigência decorrente do fato de que a deliberação política feita pela lei (e seus regulamentos) deve se dar em favor do administrado e, então, não pode ocorrer “apesar” dele, mas “com” ou “a partir” dele.

Assim, não pode a decisão sobre o território amazônico ocorrer “apesar” da população amazônica, pois o foco da atuação do Estado é a garantia dos direitos fundamentais das pessoas (especialmente as que habitam os locais afetados pela atuação estatal) e não apenas a tutela do aproveitamento dos recursos naturais do território, ou, no caso desta pesquisa, da gestão do solo urbano e da função de drenagem pluvial.

4. HISTÓRICO E IMPACTOS SOCIAIS DA PRIMEIRA FASE DO PROGRAMA DE MACRODRENAGEM DA BACIA DA ESTRADA NOVA (PROMABEN)

4.1. Histórico e contexto da primeira fase do PROMABEN

A ocupação territorial de Belém se inicia no século XVII, com a sua fundação pelos colonizadores portugueses para a edificação do Forte do Presépio. Esta construção, situada entre o rio e o extinto lago do Piri, ilustra a relação da cidade com os cursos hídricos de seu território: nos dois séculos que se seguiram à fundação do núcleo urbano, foram realizadas contínuas ações de drenagem e terraplanagem para a possibilitar a ocupação do território contíguo à fortificação (TAVARES, 2020).

A ocupação da várzea⁴, que é característica do sítio onde está localizado Belém, também possibilitou o surgimento do modo de vida ribeirinho: as características do território (encontro entre a floresta e os rios) possibilitaram às populações locais, oriundas da miscigenação entre o colonizador e os povos originários, se apropriassem dos recursos naturais, com atividades de subsistência, como a pesca, a extração florestal, a agricultura etc. (DUARTE CARDOSO; VENTURA NETO, 2013).

Então, até o início do ciclo da Borracha (no final do século XIX e início do século XX) e, especialmente após a integração da região com o centro-sul do país (a partir da década de 60 do século XX), a ocupação territorial da cidade ocorre privilegiando as áreas de terra firme e evitando as áreas de várzea (TAVARES, 2020). Porém, esses dois ciclos econômicos, sobretudo o segundo, determinaram um intenso fluxo de urbanização da cidade, fazendo-se com que a população ocupasse de forma intensiva também as áreas de várzea.

A ocupação da várzea pela classe pobre, sobretudo a oriunda dos movimentos de êxodo rural, é ligada a três vetores: o primeiro vetor é que as áreas de terra firme foram privilegiadas no plano de expansão urbana de Belém no início do século XX, em virtude destas áreas possuírem regularização fundiária e, assim disponíveis para a especulação imobiliária; o segundo vetor é que as áreas de várzea tinham o caráter de terra devoluta/pública, o que permitiu a ocupação espontânea da população que não possuía recursos para acessar os lotes de áreas com regularização fundiária e urbanização; e o terceiro é que as populações desta espécie de diáspora ribeirinha encontravam na várzea, de algum modo, a reprodução da sua moradia

⁴ Por várzea, entenda-se como as áreas de margens de cursos d'água que sofrem inundações periódicas, que contrastam com as áreas de terra firme, que não sofrem a influência permanente da cheia de rios, igarapés, lagos e demais cursos hídricos (BENATTI, 2016)

anterior, com a utilização, por exemplo, de mecanismos de convivência com a cheia do rio, como é o caso da construção de palafitas (DUARTE CARDOSO; VENTURA NETO, 2013).

Para além da mera localização desordenada das populações mais pobres na área de várzea (sujeita a inundações periódicas naturais), essa integração econômica acabou gerando o próprio rompimento do modo de vida ribeirinho porque impediu a apropriação da várzea como meio de obtenção de recursos naturais necessários à subsistência e, no mesmo período, houve a substituição das cadeias produtivas locais por outras nacionais ou transnacionais (DUARTE CARDOSO; VENTURA NETO, 2013).

É a partir deste momento histórico, na verdade, que o morar na várzea efetivamente se converte em um problema a ser resolvido por duas razões: a ocupação desordenada que exacerba os percalços intrínsecos de se habitar uma área sujeita a alagamentos periódicos; e o rompimento do modo de vida ribeirinho, em que há um prejuízo a própria subsistência das populações que passam a ocupar as áreas de várzea (RODRIGUES et al., 2018).

O início da ocupação da bacia da Estrada Nova também ocorre neste período (década de 40 do século XX) a partir da construção de um dique que acompanha a linha do Rio Guamá, de modo a tornar secas as áreas de várzea entre o Arsenal de Marinha, no bairro da Cidade Velha, até as proximidades do Igarapé do Tucunduba, onde hoje está instalada a Cidade Universitária Prof. José da Silveira Netto, pertencente à Universidade Federal do Pará (UFPA). A partir desta obra, a população de baixa renda começa a ocupar a área de modo espontâneo, sem prévia urbanização e com ocupação dos cursos hídricos da bacia (LEÃO, 2014).

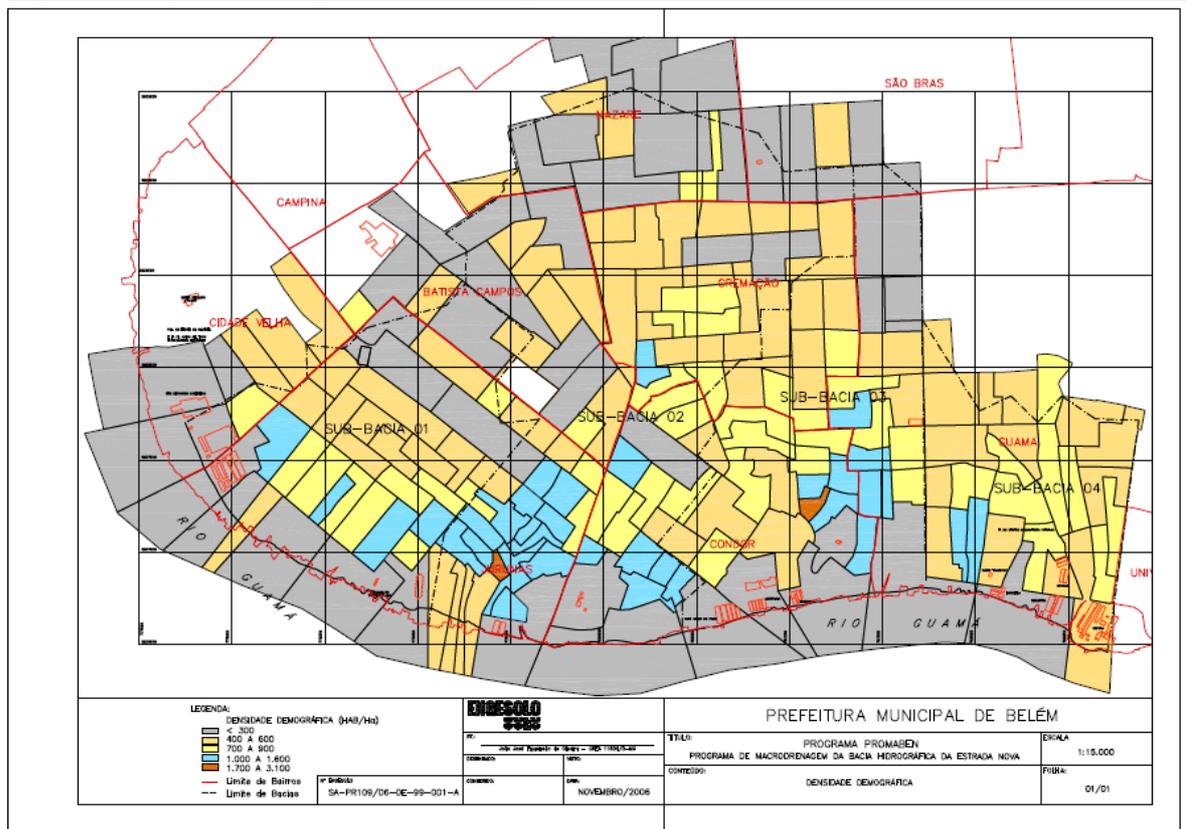
A Prefeitura de Belém (2021) afirma que a Bacia da Estrada Nova atualmente é ocupada por 300.000 pessoas, nos bairros de São Brás, Cremação, Condor, Guamá, Jurunas e Cidade Velha. Ainda segundo a municipalidade, os alagamentos atingem cerca de 35% da área da bacia, afetando diretamente cerca de 5 mil famílias.

Em apertada síntese, este é o contexto histórico e geográfico do PROMABEN, mas ele, especialmente a sua primeira fase, não abarca a inteireza da Bacia da Estrada Nova. Aliás, essa é uma confusão grande, que liga as obras de embelezamento urbano do Portal da Amazônia⁵ com as diversas obras de macrodrenagem que são planejadas e desenvolvidas, desde 2006, pela Prefeitura de Belém no território da Estrada Nova (LEÃO, 2014).

⁵ A Orla do Portal da Amazônia é a implantação, pelo município de Belém, de uma via de circulação de veículos e área de lazer, com calçadas, ciclovias, quadras de esporte e parques infantis na área da Estrada Nova (ALBUQUERQUE, 2016), mas que não está no escopo da operação de crédito com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Convém observar o seguinte mapa, que mostra a localização geográfica da Bacia da Estrada Nova no sítio urbano de Belém e a sua divisão em quatro sub-bacias:

Figura 1 – Mapa de localização da Bacia Hidrográfica da Estrada Nova



Fonte: BELÉM, 2007

A figura acima mostra que a primeira fase do PROMABEN teve como escopo a sub-bacia 1, que pertence aos bairros Cidade Velha, Batista Campos e Jurunas. Estes bairros, possuem forte adensamento demográfico, ao mesmo tempo que, em suas franjas contíguas ao Rio Guamá, concentram áreas de menor densidade, dedicadas ao comércio ligado à atividade portuária/costeira.

Embora esta delimitação não seja muito evidente na documentação preparatória da operação de crédito nº 1998/OC-BR (Projeto nº BR-L1065), o relatório de conclusão do projeto (BID, 2008) comprova a existência de uma linha de corte das metas de obras de infraestrutura física na área, inclusive para possibilitar uma outra operação de crédito, que é a segunda fase do PROMABEN.

Neste sentido, a Prefeitura de Belém, desde 2006, vem empreendendo diferentes frentes de obra na área da bacia da Estrada nova, com diferentes financiamentos: o Portal da Amazônia, com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); a sub-bacia 1, com recursos

do BID pelo Projeto nº BR-L1065; a sub-bacia 2, com recursos também do BID por meio do projeto BR-L1369; e a sub-bacia 4 com recursos do PAC (PEREIRA, VASCONCELLOS SOBRINHO, 2020). A sub-bacia 3 é a única, que até o presente momento, não sofreu qualquer intervenção e preserva o estado original de ocupação, conforme a seguinte imagem:

Figura 2 – Foto de trecho da Avenida Bernardo Sayão, na área da Sub-bacia 3



Fonte: autor

Nesta imagem, pode-se ver a paisagem da Avenida Bernardo Sayão em pista de rolagem simples, construída sobre o dique. Ao seu lado, o canal a céu aberto e sobre ele diversas ocupações espontâneas, predominantemente de uso misto (residencial e comercial). Essas construções, por sua vez, não têm acesso à coleta e tratamento de efluentes e estão sujeitas ao transbordamento do canal.

4.2. Impactos sociais decorrentes dos reassentamentos do PROMABEN

O PROMABEN, diante da sua localização em Belém, do contingente populacional envolvido e do volume de recursos empenhados, é uma política pública de grande relevância para o município de Belém. Apesar de não finalizado o escopo do projeto, em pesquisa nas plataformas do Google Acadêmico e do Repositório da UFPA, o termo “PROMABEN” retornou, respectivamente, 166 e 10 resultados. Após uma prospecção inicial sobre os resumos dos textos, percebeu-se uma centralização do enfoque nos reassentamentos decorrentes da execução do PROMABEN.

O reassentamento é uma constante nas intervenções urbanas realizadas no Brasil e que causa efeitos deletérios graves às populações afetadas (SANTANA et al., 2020). É uma evidente contradição, já que o objetivo do desenvolvimento de políticas públicas é deve ser a realização de direitos fundamentais, entre eles a moradia.

A partir desta premissa, selecionou-se três dissertações de mestrado da UFPA que tratam do histórico do PROMABEN e dos impactos sociais dos reassentamentos realizados no contexto da primeira fase do PROMABEN, a saber:

Quadro 1 - Dissertações que abordam o histórico do PROMABEN e os reassentamentos por ele provocados

Título	Autor(a)	Ano	Programa
Remoção e reassentamento em baixadas de Belém: estudo de caso de planos de reassentamento (1980-2010)	Monique Bentes Machado Sardo Leão	2013	Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo
Impactos socioeconômicos nas estratégias de sobrevivência das famílias reassentadas pelo Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova (PROMABEN)	Aricarla Batista de Oliveira	2017	Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
Estudo de caso sobre os impactos socioeconômicos de reassentamento involuntário sobre as famílias atingidas pelo Programa de Saneamento da Bacia da Estrada-Nova (PROMABEN I), Belém-PA	Angelo Cezar Pinho Tavares	2020	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido

Fonte: Elaborado pelo autor

Realizando-se o cruzamento entre o relatado por esses trabalhos e a abordagem metodológica da análise jurídica de políticas públicas, a primeira pergunta a ser respondida é: qual o problema político a ser resolvido pelo PROMABEN? A resposta parece ser a existência de um grande contingente populacional vivendo precariamente em áreas afetadas por alagamentos periódicos, causados pela influência da maré e das chuvas características do clima

amazônico (LEÃO, 2013; OLIVEIRA, 2017; TAVARES, 2020). Este cenário, como já dito, é oriundo do modelo histórico de ocupação do território em Belém, que se agravou durante o século XX, com a maior integração da Amazônia à economia do centro-sul do Brasil e da globalização, dentro do modelo de predação dos recursos naturais e precarização da qualidade de vida das populações amazônicas.

Importante ressaltar que é já na década de 70 do século XX que a administração pública passa a identificar o problema da moradia precária e informal nas áreas de várzea de Belém, caracterizando-as como *baixada* no célebre documento “Monografia das Baixadas de Belém”, de autoria da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). O termo, então, passou a caracterizar locais de habitação de população pobre, com problemas de saneamento e de cota de até 4 metros (DUARTE CARDOSO; VENTURA NETO, 2013).

Em relação à Bacia da Estrada Nova, contudo, a escolha deste problema para integrar a agenda governamental do Município de Belém não parece ter sido iniciada a partir dos interesses da população diretamente afetada. Os três autores (LEÃO, 2013; OLIVEIRA, 2017; TAVARES, 2020) identificam que o PROMABEN está inserido em uma agenda do BID e de outras agências financiadoras internacionais para as cidades brasileiras. Isso é corroborado pelo fato de o BID ter anteriormente financiando a macrodrenagem da Bacia do Tucunduba e de outros programas congêneres em São Luís (MA) e Manaus (AM) (CASTRO, 2016).

Oliveira (2017), a partir de uma abordagem marxista e dialética, afirma que o PROMABEN tem um objetivo maior de embelezamento e atração de capital do que propriamente a garantia dos direitos à moradia e à cidade para a classe trabalhadora que vive na área de influência do projeto, que, na visão da autora, só seriam garantidos a partir da superação da ordem capitalista. Leão (2013), sobre a questão dos objetivos, cita o discurso do governo municipal que iniciou o projeto, que buscava confundir o todo do PROMABEN com a “Orla Portal da Amazônia”, que é obra com caráter prioritário de atração turística e de embelezamento.

Em que pese o PROMABEN se propor a resolver um problema real e histórico de Belém, a inserção do problema na agenda política (e consequentemente a formulação da política) não foi iniciada a partir do olhar e das reivindicações da população afetada pela política pública, porquanto houve muito mais uma adesão à agenda de reforma urbanística e de embelezamento da cidade do BID, que prioriza o investimento em infraestrutura em detrimento do gasto social (SANTANA, 2012).

Quanto aos reassentamentos, as dissertações (LEÃO, 2013; OLIVEIRA, 2017; TAVARES, 2020) documentam que o PROMABEN já está inserido em um contexto em que

o BID, a partir da vigência da “*Operational Policies (OP 710)*”, busca minimizar os deslocamentos forçados e os seus impactos. Segundo estimativas do próprio BID (1998), em 120 projetos financiados pelo banco entre 1970 e 1998, um total de 650.000 pessoas foram reassentadas, a maioria em situação de vulnerabilidade econômica.

Leão (2013) identifica que a preocupação do BID com os reassentamentos é essencialmente econômica, já que o referido documento reconhece que o reassentamento é caro. Não obstante, a diretriz do banco traz exigências como identificação e diálogo com populações locais para a formulação e execução do plano de reassentamento, senão vejamos:

2. Participação da comunidade. O plano de reassentamento incluirá os resultados das consultas realizadas de forma oportuna e socioculturalmente apropriada com uma amostra representativa das comunidades deslocada e anfitriã. As consultas serão feitas durante a fase de elaboração e continuarão durante toda a execução, e supervisão do plano, diretamente ou por meio de instituições representativas e organizações comunitárias. Tomar-se-á cuidado para identificar os subgrupos mais vulneráveis e assegurar que os seus interesses sejam adequadamente representados nesse processo. (BID, 1998, p. 3-4)

O documento também preconiza que não haja a mera indenização dos bens tangíveis, mas a manutenção dos seus padrões de vida e preservação do ambiente (TAVARES, 2020).

Considerando que o aspecto da institucionalização jurídica é o tema central da pesquisa e será abordado no tópico seguinte, passa-se à avaliação dos impactos sociais dos reassentamentos no PROMABEN.

A pesquisa realizada por Leão (2013) identificou principalmente que o planejamento dos reassentamentos provocados pelo PROMABEN foi sempre subdimensionado quanto ao total de pessoas deslocadas. Esse plano, por sua vez, não foi cumprido por atrasos na construção de moradias na área de implantação e gerou o deslocamento de famílias para área distante (cerca de 6,5 km do local original), em total descompasso com as diretrizes iniciais de reassentamento, que eram a minimização do contingente de atingidos e a realocação mais próxima possível da realidade anterior.

O reassentamento realizado no Residencial Comandante Cabano Antônio Vinagre foi pesquisado em maior profundidade por Oliveira (2017) e Tavares (2020). Ambas as pesquisas buscaram avaliar os impactos socioeconômicos sofridos pelas famílias reassentadas, valendo-se de entrevistas com as pessoas atingidas.

Os estudos de Oliveira (2017) e Tavares (2020), a partir de observações e aplicação de questionários socioeconômicos, identificaram a melhoria das condições físicas das moradias, considerando que a maioria das famílias viviam em habitações construídas de modo precário

e não dispunham de saneamento básico. Vale mencionar que ainda assim as novas habitações têm problemas com infraestruturas, especialmente relacionados as dimensões dos apartamentos e dos edifícios, e a (falta de) qualidade construtiva. Quanto aos serviços públicos, há relativa equivalência de acesso a infraestruturas de saúde, educação e lazer, em que pese ter sido relatada deficiência neste último aspecto, já que o residencial não dispõe de estrutura destinada ao ócio.

Já sobre as condições econômicas das famílias, especialmente relacionadas com acesso ao trabalho, renda e custo de vida, houve o relato de piora após a mudança do local de moradia (OLIVEIRA, 2017; TAVARES, 2020). Vários são os fatores causadores deste impacto negativo, tais como: i) aumento dos custos com serviços públicos (principalmente água e energia elétrica) causado por ausência de individualização do consumo e/ou início da cobrança por serviços que antes eram fruídos de modo irregular; ii) aumento do custo com transporte, em virtude da moradia ter se distanciado dos locais de trabalho, que permaneceram próximos ao bairro do Jurunas; e iii) transferência de ocupações de uso misto para ocupações de uso predominante residencial.

Este último fator causador de impacto socioeconômico - transferência de ocupações de uso misto para ocupação de uso predominantemente residencial – é de especial relevância para a constatação de falta de (eficiência do) diálogo. Em que pese o critério 3 do item V da OP-710 do BID (1998) impusesse a consideração da atividade comercial dos moradores reassentados (inclusive para fins de indenização), os espaços comerciais do Residencial Comandante Cabano Antônio Vinagre não puderam ser ocupados, assim como foi desconsiderado que, para além do comércio ostensivo, parte significativa dos moradores pesquisados utilizavam a residência para pequeno comércio (venda de alimentos e bebidas, por exemplo) ou prestação de pequenos serviços (OLIVEIRA, 2017).

Também há relato de rompimento de vínculos de vizinhança e redes de solidariedade (OLIVEIRA, 2017) assim como afastamento da população da dinâmica ribeirinha do bairro do Jurunas (OLIVEIRA, 2020). Os dois aspectos têm rebatimento na piora da situação econômica, denotam a ausência de diálogo para a população local e são o próprio descumprimento da OP-710 do BID.

A falta de diálogo eficaz com as populações reassentadas é relatada pelos três estudos (LEÃO, 2013; OLIVEIRA, 2017; TAVARES, 2020) que, a partir da escuta dos moradores, revelou que as reuniões de negociação tinham caráter predominantemente informativo, ao invés de ser instrumento de incidência na tomada de decisão dos agentes públicos. E, com isso,

de democratização da gestão da política pública e efetivação do diálogo entre as partes envolvidas.

Leão (2013) revela ainda duas questões importantes: i) as negociações eram realizadas de modo individual, sem o reconhecimento e/ou formação de lideranças ou atendimento em grupo; ii) a postura dos agentes públicos era de convencimento quanto à remoção, ao passo que as populações locais nitidamente buscavam a permanência nos espaços tradicionalmente ocupados.

5. INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIÁLOGO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A POPULAÇÃO NO PROMABEN

5.1. Explicação metodológica e composição da amostra de documentos

Assumindo-se, então, que a primeira fase do PROMABEN não surge como resultado direto dos anseios das populações do território de influência e que seu desenvolvimento gerou impactos negativos para estas pessoas, sobretudo as deslocadas forçosamente, cumpre, dentro do objeto dessa pesquisa, passar a analisar os documentos jurídicos da política pública, de modo a entender se estes de fato institucionalizaram a participação popular, o que seria diretriz do agente financiador do projeto.

Para compreender a forma como ocorreu a institucionalização do diálogo e, mais concretamente, da participação social nos espaços de tomada de decisão do PROMABEN, foi feita pesquisa e análise dos documentos jurídicos do PROMABEN, em quatro mecanismos: i) consulta ao site da Unidade Coordenadora do PROMABEN; ii) consulta ao site do BID; iii) pedido de acesso à informação, protocolado nos termos da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, questionando sobre a existência de normativos relativos ao PROMABEN; e iv) pesquisa no buscador Google, pelos termos “lei” e “PROMABEN” em conjunto com o operador booleano “E”.

Como documentos jurídicos, buscou-se localizar: i) leis, caracterizadas como fontes primárias de institucionalização da política pública; ii) contrato de financiamento celebrado com o BID e documentos correlatos (anexos, planos e pareceres), pois, conforme exposto anteriormente, a agência financiadora foi protagonista na formulação da política pública; e iii) outros documentos de valor jurídico relevante, como os planos apresentados pelo município de Belém ao BID e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) das obras.

Também foi adotado um recorte ao PROMABEN I, que foi financiado pela operação de crédito nº 1998/OC-BR (Projeto nº BR-L1065).

Os documentos localizados foram os seguintes:

Quadro 2 - Documentos localizados sobre o PROMABEN (continua)

Nº.	Categoria	Título/Descrição	Data	Mecanismo de busca
1	Lei	Lei Municipal nº 8889, de 10 de novembro de 2011, publicada no Diário Oficial Municipal nº 11.969, de 10/11/2011, que “Institui a Unidade Coordenadora do Programa (UCP),	10/11/2011 (alterado em 27/06/2014)	- Buscador Google - Pedido de Acesso à Informação

Nº.	Categoria	Título/Descrição	Data	Mecanismo de busca
		cria a sua Unidade Orçamentária no interesse do Programa de Recuperação Urbano-ambiental da Bacia da Estrada Nova, e dá outras providências”, alterada pela Lei Municipal nº 9067, de 27 de junho de 2014		
2	Lei	Lei Municipal nº 8459, de 14 de novembro de 2005, publicada no Diário Oficial Municipal nº 10.540, de 14/11/2005, que “Autoriza o Poder Executivo Municipal a realizar operações externas de natureza financeira de interesse do Município de Belém – Capital do Estado do Pará, e dá outras providências”, alterada pela Lei Municipal nº 8633, de 27 de março de 2008	13/11/2005 (alterado em 27/03/2008)	- Localizado após informação constante no documento 10
3	Contrato	Contrato de Empréstimo nº 1998/09-BR	02/04/2009	- Site do PROMABEN -Site do BID
4	Contrato	Contrato de Garantia	02/04/2009	- Site do PROMABEN - Site do BID
5	Aditivo Contratual	Instrumento de Alteração Contratual	23/08/2013	- Site do BID
6	Anexo do Contrato	Normas Gerais	02/04/2009	- Site do PROMABEN
7	Anexo do Contrato	O Programa	02/04/2009	- Site do PROMABEN
8	Parecer	Parecer Jurídico da Secretaria do Tesouro Nacional sobre a concessão de garantia da União sobre a operação de crédito	30/01/2009	- Site do PROMABEN
9	Parecer	Parecer da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal autorizando a realização da operação de crédito	12/2008	- Site do PROMABEN
10	Parecer	Parecer Jurídico da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos sobre a regularidade do contrato	30/06/2008	- Site do PROMABEN
11	Plano	Plano Específico de Reassentamento	08/2011	- Site do PROMABEN
12	Plano	Plano de Aquisições	27/02/2014	- Site do BID
13	Plano	Proposta de Empréstimo	16/07/2007	- Site do BID
14	Plano	Documento Conceitual do Projeto	01/09/2006	- Site do BID
15	Plano	Esquema do Projeto	29/08/2007	- Site do BID
16	Estudo de Impacto Ambiental	Estudo de Impacto Ambiental	08/2007	- Site do BID
17	Estudo de Impacto Ambiental	Resumo do Estudo de Impacto Ambiental	10/2007	-Site do BID

Nº.	Categoria	Título/Descrição	Data	Mecanismo de busca
18	Relatório	Relatório de Término do Projeto		- Site do BID

Fonte: elaborado pelo autor.

A análise dos documentos acima referidos foi feita de modo qualitativo, mediante a leitura e a busca por normas características da administração pública consensual, quais sejam as que tenham caráter procedimental e que possibilitem a oitiva qualificada da população pelo Poder Público.

5.2. Análise do diálogo nos documentos na 1ª etapa do PROMABEN

A Lei Municipal nº 8.889, de 10 de novembro de 2011 (documento 1), em sua redação original que vigorou até 26 de junho de 2014, era extremamente concisa (apenas dois artigos) e apenas criava o órgão “Unidade Coordenadora do Programa (UCP)” sem detalhamento de estrutura ou normas de caráter procedimental. Somente com as alterações procedidas pela Lei Municipal nº 9067 de 27 de junho de 2014 é que há um detalhamento de competências e estruturas. Após a alteração, chama atenção o art. 7º que estatui que:

Compete a Subcoordenadoria Social a execução das ações sociais e habitacionais do Programa, dentre elas negociação, desapropriação amigável, reassentamentos das comunidades remanescentes dos locais de implantação do Programa, com destaque para a implantação dos Programas de Participação Comunitária e Comunicação Social. (BELÉM, 2014).

A Lei Municipal nº 8459, de 14 de novembro de 2005 (documento 2), do mesmo modo, é breve e apenas realiza a autorização para a operação de crédito, em cumprimento aos requisitos legais para a operação de crédito. Sobre isso, cabe mencionar que diplomas legislativos desta natureza tem um padrão já preconizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021).

O Contrato de Empréstimo nº 1998/09-BR (documento 3) é essencialmente um contrato de mútuo, dispondo sobre algumas obrigações especiais, tais como: i) aquisição de bens, serviços e obras de acordo com as normas do BID; ii) condicionamento, para o início das obras, da conclusão dos processos de licenciamento ambiental e do reassentamento das famílias; iii) condicionamento de resolução de questões relativas à concessão dos serviços de água e esgoto à Companhia de Saneamento do Estado do Pará, previamente ao início das obras relativas a esta área; e iv) previsão de avaliação intermediária e final do projeto, inclusive quanto aos reassentamentos efetuados. Não há neste documento, ao menos de modo explícito,

qualquer norma que trate da participação das populações atingidas nas decisões sobre o programa.

O Contrato de Garantia (documento 4) é apenas um instrumento pelo qual a República Federativa do Brasil, representada pela União, figura como fiadora do contrato.

O documento 5 formaliza a alteração do valor do empréstimo.

As Normas Gerais (documento 6) são uma espécie de anexo e parte do contrato de empréstimo (conforme cláusula 2), com cláusulas essencialmente financeiras e de questões acessórias ao contrato, como a cláusula arbitral e normas anticorrupção. Aqui, também, nenhuma norma que ostensivamente trate da participação da população atingida.

O documento 7 é considerado como “Anexo Único” do contrato e se refere ao projeto a ser realizado com o financiamento. É elencado como um dos quatro objetivos do programa: “aumentar a capacidade operacional e de gestão das entidades envolvidas no Programa, assim como a sua capacidade para incorporar a participação da comunidade no processo decisório” (BID, 2009, p.1). No item 2.06 do documento, há a previsão de financiamento de ações de “sustentabilidade social e institucional”, em quatro subcomponentes que tratam de criação de mecanismo de interação e participação das comunidades atingidas e de fortalecimento institucional dos órgãos responsáveis pela implantação do projeto. O item 4.05 afirma que “a participação da comunidade será assegurada com a adoção do modelo de Gestão Compartilhada detalhado no Plano de Participação Comunitária, acordado com o banco” (BID, 2009, p.5).

Os documentos 8, 9 e 10 são documentos técnicos-jurídicos próprios de operação de crédito, necessários para que esta se complete, mas que não tem menção à participação da comunidade, pois a legislação aplicável não faz qualquer exigência neste sentido.

O Plano Específico de Reassentamento (PER) (documento 11) é um plano já do contexto de implantação do PROMABEN. O próprio documento afirma que ele é um seguimento do Plano Diretor de Reassentamento (PDR), formulado na fase de proposição, e que parte de um diagnóstico da população a ser reassentada. E aqui cabe o presente destaque: o documento é formulado na linha de que o reassentamento é um impacto inevitável do empreendimento e que ele pode e deve ser mitigado, inclusive em cumprimento à já citada OP-710 do BID.

Especificamente sobre o diálogo, há um tópico específico (item II, D) sobre o assunto, mas construído na perspectiva de informar à população reassentada das etapas do processo e de reassentamento e dos tipos de reassentamentos a serem escolhidos. Não fica nítido no documento se a oitiva da população poderia se dar para além dos reassentados e da

problemática do reassentamento, isto é, se a população afetada poderia ter sua opinião valorada sobre a concepção do PROMABEN como um todo.

O documento 12 é o relato de todas as aquisições (bens e serviços) realizadas com os recursos do projeto.

O documento 13 é intitulado “Proposta de Empréstimo” e foi produzido pelo BID, anteriormente à assinatura do contrato. Nele também consta como objetivo aumentar a capacidade de incorporação da participação da comunidade no processo de decisão.

O item 1.12 do documento 13, que traça um histórico de operações anteriores do banco em projetos semelhantes no Brasil e em Belém, colaciona como necessária a colaboração da comunidade e que os planos de reassentamentos devem ser discutidos e aprovados pela comunidade.

O item 2.7 do documento 13 tem redação muito semelhante ao já citado item 2.06 do Anexo Único do contrato. Já o item 3.15 trata da participação comunitária e previa consulta contínua durante a etapa de execução com a participação na definição de soluções e alternativas e a instalação de escritórios locais de apoio aos reassentados.

O item 4.34 do documento 13 relata que o planejamento do PROMABEN I se deu de modo participativo com a comunidade afetada e que teria sido formada uma comissão consultiva de 62 representantes da sociedade civil e de órgãos públicos, um comitê de representantes da comunidade e um grupo de apoio local para a mobilização e participação de lideranças locais.

O documento 14 (Documento Conceitual do Projeto) é um relatório interno do BID que traz em si muito do que já foi visto em outros instrumentos já analisados, tais como a participação popular como objetivo e a participação também componente do projeto.

O esquema do projeto (documento 15) é apenas um resumo do planejamento do projeto.

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) (documento) 16 e o Resumo do Estudo de Impacto Ambiental (documento 17) são de especial relevância para a pesquisa, pois, além do licenciamento ambiental ser uma exigência legal no ordenamento jurídico brasileiro, o contrato também o impõe como condição para o início das obras civis.

A leitura do EIA mostra que a avaliação tomou o empreendimento muito mais como positivo do que negativo, conforme revela a conclusão: “todos os impactos significativos são Benéficos (positivos), enquanto os impactos Adversos (negativos) foram enquadrados na maioria, de baixa Significância, por serem Temporários, Reversíveis, e de Controle ou Mitigação possíveis” (BELÉM, 2007, p. 431).

Especificamente sobre a participação da comunidade, esta é colocada como “medida potencializadora do impacto” de “articulação entre os autos governamentais envolvidos” (BELÉM, 2007, p. 393-394), numa perspectiva de ação positiva do desenvolvimento do empreendimento. Logo em seguida, o documento trata do reassentamento da seguinte forma:

A possibilidade de remoção de famílias caracteriza-se como Impacto Adverso, local, de Curto Prazo, reversível, com as Medidas Mitigadoras dos Planos de Comunicação Social, Plano Diretor de Reassentamento de População e Atividades Econômicas e Plano de Participação Comunitária. A significância é baixa. (ENGESOLO, 2007, p. 394)

Aqui há uma evidente contradição entre como o EIA avalia o reassentamento como impacto de significância baixa e a importância que o BID deu a essa questão no contrato de mútuo (documento 3), estabelecendo-o como condição para o início das obras.

Por último, o Relatório de Término do Projeto (documento 18) traz uma avaliação global, feita pelo BID, dos objetivos do projeto. Quanto ao componente de sustentabilidade social, onde a participação comunitária é um dos aspectos, houve a avaliação como “satisfatório”. O relatório traz uma avaliação essencialmente positiva da participação comunitária, inclusive narrando a alteração do projeto (eliminação da bacia de acumulação) por iniciativa da comunidade e que teria minimizado o reassentamento. Como lição aprendida, o documento enumera “contar com a participação beneficiada na concepção, durante e após a implementação do Programa” (BID, 2009 p. 19).

É importante notar no documento 18, apesar dessa consideração positiva e de considerar o projeto terminado, também elencou o seguinte diagnóstico negativo sobre as ações sociais do PROMABEN:

Aspectos negativos das ações sociais, incluindo os colhidos durante o Seminário de Encerramento (ver Anexo 2), relacionados com: (i) morosidade e remanejamento dos moradores para local distante; (ii) morosidade dos programas sociais e de geração de trabalho e renda; (iii) dimensão das moradias; (iv) impossibilidade de implantar tarifas sociais de água e morosidade do benefício de tarifa social de eletricidade; (v) aceitação dos custos do condomínio; (vi) morosidade no pagamento dos auxílios; (vii) mudanças na equipe da UCP; (viii) permanência do auxílio moradia; (ix) demora na apropriação da área dos pontos comerciais; (x) mudanças nos critérios de remanejamento; (xi) falta de “humanização” dos técnicos; (xii) mudanças no projeto; (xiii) falta de estudo detalhado das famílias; (xiv) impossibilidade de atender todos os pleitos dos moradores; (xv) indefinição do perímetro e ritmo das obras; (xvi) pouca divulgação e comunicação; (xvii) falta de capacitação processual e uso de mão-de-obra qualificada local; (xviii) conscientização ambiental da comunidade; (xix) presença da polícia; e (xx) falta de conhecimento dos líderes comunitários do início do Programa. (BID, 2009 p. 12)

Esse rol de aspectos negativos enumerados pelo próprio BID vai ao encontro dos achados das pesquisas sobre os impactos sociais do PROMABEN.

A partir do que foi relatado acima, pode-se resumir os dados na seguinte tabela:

Quadro 3 - Síntese de análise dos documentos sobre o PROMABEN (continua)

Nº.	Categoria	Título/Descrição	Relevância Jurídica	Presença de normas/referências sobre a participação da comunidade
1	Lei	Lei Municipal nº 8889, de 10 de novembro de 2011, publicada no Diário Oficial Municipal nº 11.969, de 10/11/2011, que "Institui a Unidade Coordenadora do Programa (UCP), cria a sua Unidade Orçamentária no interesse do Programa de Recuperação Urbano-ambiental da Bacia da Estrada Nova, e dá outras providências", alterada pela Lei Municipal nº 9067, de 27 de junho de 2014	Alta	Presente
2	Lei	Lei Municipal nº 8459, de 14 de novembro de 2005, publicada no Diário Oficial Municipal nº 10.540, de 14/11/2005, que "Autoriza o Poder Executivo Municipal a realizar operações externas de natureza financeira de interesse do Município de Belém – Capital do Estado do Pará, e dá outras providências", alterada pela Lei Municipal nº 8633, de 27 de março de 2008	Alta	Ausente
3	Contrato	Contrato de Empréstimo nº 1998/09-BR	Alta	Ausente
4	Contrato	Contrato de Garantia	Alta	Ausente
5	Aditivo	Instrumento de Alteração	Alta	Ausente
6	Contratual Anexo do Contrato	Contratual Normas Gerais	Alta	Ausente
7	Anexo do Contrato	O Programa	Alta	Presente

Nº.		Categoria	Título/Descrição	Relevância Jurídica	Presença de normas/referências sobre participação da comunidade
8		Parecer	Parecer Jurídico da Secretaria do Tesouro Nacional sobre a concessão de garantia da União sobre a operação de crédito	Alta	Ausente
9		Parecer	Parecer da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal autorizando a realização da operação de crédito	Alta	Ausente
10		Parecer	Parecer Jurídico da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos sobre a regularidade do contrato	Alta	Ausente
11		Plano	Plano Específico de Reassentamento	Alta	Presente
12		Plano	Plano de Aquisições	Baixa	Ausente
13		Plano	Proposta de Empréstimo	Média	Presente
14		Plano	Documento Conceitual do Projeto	Média	Presente
15		Plano	Esquema do Projeto	Média	Presente
16		Estudo de Impacto Ambiental	Estudo de Impacto Ambiental	Alta	Presente
17		Estudo de Impacto Ambiental	Resumo do Estudo de Impacto Ambiental	Alta	Presente
18		Relatório	Relatório de Término do Projeto	Alta	Presente

Fonte: elaborado pelo autor

A partir da análise dos documentos, é possível dizer que o diálogo com a população afetada foi institucionalizado de modo deficiente.

Em primeiro plano, os documentos de maior densidade jurídica (leis e contrato) não trazem os mecanismos de oitiva da população como condição, por exemplo, para o desembolso financeiro pelo financiador ou mesmo para o início das obras, tal como é feito para o licenciamento ambiental e para as ações de reassentamento. Sobre isso, cabe dizer que o documento 7, muito embora seja anexo do contrato e se trate de uma proposta, também não exerceu esse papel de que os aspectos sociais do empreendimento (entre eles a participação da comunidade) não fossem apenas princípios, mas efetivamente subordinassem o desembolso do financiamento e as ações de infraestrutura deles decorrentes.

O EIA, que poderia ter servido para este fim já que é um instrumento do processo de licenciamento ambiental (condicionante administrativa e contratual para a execução física do empreendimento), fez uma avaliação bastante positiva do projeto como um todo, minimizando o impacto do reassentamento e a necessidade de diálogo prévio com a população local.

Aliás, conforme fica explícito nos documentos de planejamento do projeto junto ao BID, o diálogo com a comunidade foi encarado como acessório ao reassentamento da família e não envolveu, em princípio, a consulta sobre a concepção do PROMABEN. Um exemplo que ilustra isso é que a alteração do projeto mencionada no documento 18 como ponto positivo foi obtida por meio da intermediação do Ministério Público (LEÃO, 2013), denotando mais um incidente positivo promovido por mecanismos institucionais do sistema de justiça do que por um diálogo estruturado promovido pelo Município de Belém ou pelo BID.

Os documentos tanto de planejamento como os de cunho obrigacional, ao tratarem da participação e da comunidade, trazem muito mais a tônica de “comunicação social”, ou seja, de informações a serem prestadas a população sobre o projeto e o seu andamento, do que de conhecimentos e reivindicações que a população poderia canalizar aos agentes estatais para influenciar na tomada de decisão sobre o empreendimento e a política de reassentamento. Este é um achado que corrobora o que foi relatado pelas populações reassentadas aos pesquisadores consultados sobre o caráter “informativo” (e não de discussão) das reuniões com os agentes estatais (OLIVEIRA, 2017; TAVARES, 2020).

Não obstante, as peças relativas às etapas necessárias à concessão do financiamento, como os pareceres jurídicos, também revelam que o diálogo com a população envolvida não é um critério para a autorização, pela União, da contratação da operação de crédito externa. Nesta etapa do processo, a análise é essencialmente de conformidade com as normas de Direito Financeiro e de análise de capacidade de pagamento do mutuário (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021).

As políticas que preconizam a participação social variam, portanto, conforme a política de crédito do financiador e na articulação entre o que é encarado como desejado na política operacional e o realizado há um evidente e reconhecido descompasso. Os vinte aspectos negativos elencados pelo BID no documento 18 sugerem uma baixa aderência pelo Município de Belém de mecanismos de diálogo eficiente com a população local, assim como demonstram que a organização internacional continuou financiando o projeto apesar do expresso déficit social.

6. PERSPECTIVA DO DIÁLOGO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A POPULAÇÃO NO PROMABEN

6.1. Explicações sobre o desenvolvimento das entrevistas

A análise dos documentos jurídicos referentes à formulação e execução da primeira etapa do PROMABEN revela um resultado de institucionalização deficiente do diálogo. De outra banda as dissertações analisadas demonstram que os efeitos socioeconômicos do desenvolvimento do PROMABEN foram negativos, especialmente do ponto de vista das pessoas que sofreram o reassentamento.

De modo muito semelhante a avaliação que Abelém (2018) fez sobre os reassentamentos decorrentes da macrodrenagem da Bacia do Una, pergunta-se o que deu errado? Por que o diálogo não se estruturou de modo adequado entre a administração pública, financiadores e a população? Por qual motivo o diálogo, embora colocado como meta e diretriz do projeto, não foi profícuo?

Parece não haver outra forma de responder a estas indagações que não seja pela oitiva das pessoas que integraram esse processo, especialmente por duas razões principais: a metodológica e a jurídica.

Metodologicamente falando, um estudo de caso consistente necessita a conjugação de diversos tipos de evidências (documentos, registros públicos, entrevistas etc.) (YIN, 2001). A primeira parte da pesquisa já contemplou a análise documental, pelo que agora se demanda ouvir as pessoas por trás dos registros, de modo a fazer uma adequada dialeticidade entre o institucionalizado e o fático.

Juridicamente, a consensualidade administrativa só é alcançada pela oitiva dos cidadãos e de suas coletividades. Eles e elas são o centro das tecnologias jurídicas de democracia participativa, assim como os destinatários das prestações estatais para a garantia de direitos fundamentais, que é o fim último da administração pública.

Então, buscou-se colher as experiências das populações afetadas, por meio de suas lideranças, e dos agentes estatais envolvidos nas etapas de formulação e implementação das políticas públicas de moradia. Deste modo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, com enfoque qualitativo de “informantes de experiências” (XAVIER, 2017, p. 152).

Não se buscou uma simples documentação do que ocorreu, as entrevistas terão como objetivo identificar os sistemas de ideias dos atores da administração e da sociedade (GARCIA,

2014), especialmente porque o foco da pesquisa é justamente a análise da interação do sistema jurídico (institucionalização) e o sistema social (execução).

A partir de uma abordagem preliminar junto à atual gestão da Unidade Coordenadora do PROMABEN (que está desenvolvendo agora a segunda etapa), buscou-se localizar técnicos que estejam acompanhando o processo desde o início. São poucos os técnicos que restaram desde o início da primeira etapa, especialmente pela ausência de uma estrutura de servidores públicos efetivos vinculados ao órgão municipal, alterações da gestão municipal⁶ e mudanças de empresas contratadas para dar apoio operacional ao município na gestão do PROMABEN. Diante dessa realidade fática que limitaria qualquer estudo quantitativo, acentuou-se a necessidade justamente do enfoque qualitativo na pesquisa.

A partir de uma prospecção inicial, obteve-se também a relação de moradores da área de influência do PROMABEN que estiveram na comissão de acompanhamento das obras do projeto. De acordo com as informações colhidas inicialmente, estas são as lideranças que estiveram (e algumas até hoje estariam) mais envolvidas no diálogo com o Município de Belém.

Estabelecidas essas premissas do trabalho de campo, estruturou-se o roteiro de entrevista do seguinte modo:

Quadro 4 - Roteiro de Entrevistas (continua)

Entrevista com técnico do PROMABEN I	Entrevista com liderança da comunidade
Apresentação da pesquisa e informação para o fornecimento (ou não) de consentimento	Apresentação da pesquisa e informação para o fornecimento (ou não) de consentimento
Em linhas gerais, qual a sua função e a quanto tempo trabalha no PROMABEN? Trabalhou na primeira etapa do projeto?	A quanto tempo mora e/ou trabalha na área de influência do PROMABEN? Se considera uma liderança desta comunidade?
Considera que o diálogo com a população da área de influência do PROMABEN era uma diretriz da primeira etapa do projeto?	Considera que o diálogo com a população da área de influência do PROMABEN era uma diretriz da primeira etapa do projeto?
O que você entende como diálogo entre a população e a Prefeitura de Belém?	O que você entende como diálogo entre a população e a Prefeitura de Belém?
Você entende que os anseios da população da área influenciada pela primeira etapa do PROMABEN foram levados em consideração? Que anseios eram esses?	Você entende que os anseios da população da área influenciada pela primeira etapa do PROMABEN foram levados em consideração? Que anseios eram esses?
Pode narrar um pouco de como eram as reuniões entre a equipe do PROMABEN e a comunidade? Eram coletivas ou	Pode narrar um pouco de como eram as reuniões entre a equipe do PROMABEN e a comunidade? Eram coletivas ou individuais?

⁶ Em 2011, ano de criação da Unidade de Coordenação do PROMABEN, o Prefeito Municipal de Belém era Duciomar Costa (PTB), que ocupou este cargo até 31 de dezembro de 2012. Em 01 de janeiro de 2013, Zenaldo Coutinho (PSDB) assume o cargo de Prefeito Municipal e permanece até 31 de dezembro de 2020. Atualmente, desde 01 de janeiro de 2021, o Prefeito de Belém é Edmilson Rodrigues (PSOL).

Entrevista com técnico do PROMABEN I	Entrevista com liderança da comunidade
individuais? Havia a participação de gestores e/ou de técnicos do BID?	Havia a participação de gestores e/ou de técnicos do BID?
Você considera que as reuniões eram realizadas somente quando eram obrigatórias ou também pela necessidade de tomar decisões de modo conjunto?	Você considera que as reuniões eram realizadas somente quando eram obrigatórias ou também pela necessidade de tomar decisões de modo conjunto?
O que você pode listar como impactos positivos e negativos da primeira etapa do PROMABEN? Por quê?	Como sua vida mudou após a primeira etapa do PROMABEN? O que você pode listar como impactos positivos e negativos da primeira etapa do PROMABEN? Por quê?
Você acha que uma maior participação da sociedade teria aumentado os impactos positivos da primeira etapa do PROMABEN? Se sim, de que modo?	Você acha que uma maior participação da sociedade teria aumentado os impactos positivos da primeira etapa do PROMABEN? Se sim, de que modo?
Deseja comentar algo sobre a experiência da primeira etapa do PROMABEN que considere importante para essa pesquisa?	Deseja comentar algo sobre a experiência da primeira etapa do PROMABEN que considere importante para essa pesquisa?
Agradecimento e encerramento da entrevista	Agradecimento e encerramento da entrevista

Fonte: elaborado pelo autor.

As perguntas realizadas, como se pode notar, são muito semelhantes, com pequenas adaptações para os dois tipos de entrevistados. A ideia é justamente comparar as percepções dos agentes públicos e das lideranças comunitárias sobre os mesmos tópicos.

As entrevistas tiveram duração aproximada de cerca de uma hora e não foram inteiramente gravadas. Logo no primeiro contato, percebeu-se que os entrevistados falavam mais abertamente sobre suas opiniões ao não serem gravados. Considerando o interesse justamente na avaliação subjetiva dos envolvidos, priorizou-se o registro por meio de anotações, consolidadas em relatórios, imediatamente após as entrevistas. A partir dos relatórios, realizou-se a compilação dos dados em quadros, para melhor entendimento e comparação das percepções dos entrevistados.

Foram entrevistados três técnicos do PROMABEN e três lideranças populares.

As observações, por sua vez, foram feitas durante as entrevistas e em visitas à área de influência do projeto. Estas observações constaram dos relatórios das entrevistas e algumas foram feitas na forma de registros fotográficos, reproduzidos neste relatório de pesquisa. Essa coleta se destinou a fornecer informações contextuais (YIN, 2001).

6.2. Entrevistas com as lideranças comunitárias e observações realizadas na comunidade

Como o protocolo desta pesquisa centrou-se na tentativa de obter as ideias dos entrevistados a partir das questões formuladas, a apresentação dos dados coletados parece mais

bem feita por meio da tabulação das respostas por tópico e por entrevistado, conforme o quadro a seguir:

Quadro 5 – Resumo das entrevistas com as lideranças da comunidade (continua)

Tópicos	Respostas dos entrevistados
A quanto tempo mora e/ou trabalha na área de influência do PROMABEN? Se considera uma liderança desta comunidade?	Entrevistado 1: - Afirma morar na área desde o nascimento, há mais de 50 anos. Não trabalha na área de influência; - Considera-se liderança da comunidade.
	Entrevistado 2: - Afirma morar na área desde o nascimento, há mais de 50 anos. Também trabalha na área de influência; - Considera-se liderança da comunidade
	Entrevistado 3: - Afirma morar na área desde o nascimento, há mais de 50 anos. Não trabalha na área de influência; - Considera-se liderança da comunidade.
Considera que o diálogo com a população da área de influência do PROMABEN era uma diretriz da primeira etapa do projeto?	Entrevistado 1: - Considera que houve diálogo com a população e que isso era uma diretriz do BID.
	Entrevistado 2: - Considera que houve diálogo com a população, mas ligado às necessidades de dar andamento à obra e reassentar as famílias; - Entende que o diálogo era uma exigência do financiador (BID).
	Entrevistado 3: - Considera que o diálogo não era uma diretriz do projeto e só foi institucionalizado após a formação da Comissão de Acompanhamento de Obras
O que você entende como diálogo entre a população e a Prefeitura de Belém?	Entrevistado 1: - Afirma que o diálogo era feito por meio da apresentação das diversas demanda da comunidade relacionadas ao PROMABEN; - Cita diversas demandas da comunidade: construção de tubulações mais robustas; colocação de proteção contra o lixo nas bocas de lobo; uma área de venda de comidas perto do Portal da Amazônia, escolha do paisagismo da via; urbanização das vias e vielas adjacentes à Avenida Bernardo Sayão (onde foi desenvolvida a obra de macrodrenagem); - Relata que as diferentes administrações municipais que se sucederam tinham diferentes níveis de diálogo e atendimento das demandas da população;
	Entrevistado 2: - Relata que o diálogo era tenso entre o Município de Belém e as lideranças comunitárias, inclusive por questões ideológicas, porquanto as gestões seriam de direita e as lideranças de esquerda; - Relata tensões nas negociações individuais para a indenização de reassentados, por conta da especulação imobiliária ensejada pelas desapropriações.
	Entrevistado 3: - Considera que não houve diálogo e transparência do Município de Belém com a comunidade;
	Entrevistado 1:

Tópicos	Respostas dos entrevistados
<p>Você entende que os anseios da população da área influenciada pela primeira etapa do PROMABEN foram levados em consideração? Que anseios eram esses?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cita diversas demandas da comunidade apresentadas ao Município de Belém: uso de tubulações de maior calibre; colocação de proteção contra o lixo nas bocas de lobo; uma área de venda de comidas perto do Portal da Amazônia, escolha do paisagismo da via; urbanização das vias e vielas adjacentes à Avenida Bernardo Sayão (onde foi desenvolvida a obra de macrodrenagem); - Algumas dessas demandas foram atendidas, como o aumento do calibre das tubulações e a escolha das plantas do canteiro; - Entende que o principal anseio da comunidade com a obra foi atendido, que foi a remoção do canal a céu aberto por uma galeria subterrânea. <p>Entrevistado 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entende que os anseios da comunidade não eram levados em consideração, considerando que, nas reuniões, os projetos já eram apresentados quase prontos, com poucos detalhes a serem discutidos com a comunidade. <p>Entrevistado 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entende que os anseios da comunidade não foram levados em consideração; - Relata que a comunidade foi surpreendida com a apresentação já do projeto básico da obra, entre os anos de 2011 e 2012; - Após a pressão popular, houve a revisão do projeto para a retirada da bacia de acumulação e implantação de um canal subterrâneo, de modo a diminuir o número de reassentamentos.
<p>Pode narrar um pouco de como eram as reuniões entre a equipe do PROMABEN e a comunidade? Eram coletivas ou individuais? Havia a participação de gestores e/ou de técnicos do BID?</p>	<p>Entrevistado 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Afirma que as reuniões eram coletivas, por meio da Comissão de Acompanhamento de Obras, e nestes encontros eram levadas as demandas da comunidade. <p>Entrevistado 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Afirma que as reuniões eram coletivas; - Relata reunião em que foi apresentado o projeto de uma Estação de Tratamento de Efluentes na área sem que tenha sido apresentada qualquer perspectiva de melhoria da moradia ou mesmo do saneamento para os moradores da vizinhança do equipamento. - Relatou que a população procurou o BID para tratar da demora nos reassentamentos; - Relatou a necessidade de a população entrar em contato com a Defensoria Pública, para mediar a questão do aproveitamento das "sobras de terreno". <p>Entrevistado 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Afirma que as reuniões eram coletivas; - Não havia a participação de técnicos do BID habitualmente; - Que a única oportunidade em que houve a participação do BID, foi a partir de uma demanda da comunidade pelo comparecimento e que estes não estabeleceram um diálogo eficaz, limitando-se a defender a execução do projeto; - Relata uma postura de superioridade da administração pública, ignorando os aportes feitos pela comunidade e ignorando o saber local. - Relatou a necessidade de buscar apoio do Ministério Público Estadual;
	<p>Entrevistado 1:</p>

Tópicos	Respostas dos entrevistados
<p>Você considera que as reuniões eram realizadas somente quando eram obrigatórias ou também pela necessidade de tomar decisões de modo conjunto?</p>	<p>- Entende que as reuniões não eram realizadas apenas por uma obrigação contratual, mas que a comunidade não detinha poder de decisão.</p> <p>Entrevistado 2: - Entende que as reuniões serviam para dar andamento ao projeto e não para tomada de decisões em caráter coletivo.</p> <p>Entrevistado 3: - Entende que as reuniões eram feitas por serem etapas do processo e que o poder decisão da comunidade era apenas sobre questões laterais;</p>
<p>Como sua vida mudou após a primeira etapa do PROMABEN? O que você pode listar como impactos positivos e negativos da primeira etapa do PROMABEN? Por quê?</p>	<p>Entrevistado 1: - Como impacto positivo, refere a melhoria do ambiente, causada pela remoção do canal; - Como impacto negativo, relata: i) a conclusão formal do PROMABEN I se deu em trecho menor do que era previsto inicialmente (término no cruzamento da Avenida Bernardo Sayão com a Rua dos Mundurucus ao invés do cruzamento com a Rua Engenheiro Fernando Guilhon); ii) a Avenida Bernardo Sayão ficou em cota superior às vias e vielas adjacentes, o que causa alagamentos nestas vias e nas casas nelas situadas; iii) falta de manutenção dos sistemas de drenagem.</p> <p>Entrevistado 2: - Relata que o impacto do PROMABEN I foi predominantemente positivo, com as ações de saneamento básico e urbanização. O entrevistado entende que essa melhoria também contribuiu positivamente para saúde, mobilidade urbana e segurança pública na área. - Como impacto negativo, entende que ele se concentrou sobre as famílias que foram removidas e não puderam ser reassentadas na própria comunidade.</p> <p>Entrevistado 3: - Entende que o impacto positivo foi a melhoria do saneamento; - Entende que o impacto negativo é que a obra foi feita de modo incompleto, inclusive no que se refere a macrodrenagem. Sobre isso, relata dois pontos: i) o canal de descarga que leva as águas pluviais para o Rio Guamá somente foi inaugurado em janeiro de 2023 (10 anos após o encerramento oficial do PROMABEN I); ii) o esgoto das residências foi ligado à rede de drenagem, considerando que não foi completada a rede de tratamento de efluentes.</p>
<p>Você acha que uma maior participação da sociedade teria aumentado os impactos positivos da primeira etapa do PROMABEN? Se sim, de que modo?</p>	<p>Entrevistado 1: - Entende que sim, poderia ter aumentado com o atendimento dos anseios da comunidade;</p> <p>Entrevistado 2: - Não externou opinião sobre isso.</p> <p>Entrevistado 3: - Entende que sim, poderia ter aumentado com o atendimento dos anseios da comunidade; - Afirma que as soluções de engenharia precisam levar em consideração os anseios da comunidade, como exemplo cita: i) o problema das cotas das vias adjacentes abaixo da Avenida Bernardo Sayão; ii) ausência de recolhimento e tratamento do esgoto das residências, que foi diretamente ligado à rede de drenagem; e iii) o</p>

Tópicos	Respostas dos entrevistados
	andamento da obra que foi feito da jusante para a montante, possibilitando que a ainda haja alagamentos.
Deseja comentar algo sobre a experiência da primeira etapa do PROMABEN que considere importante para essa pesquisa?	Entrevistado 1: - Comenta a questão da construção de supermercado que afetou um curso hídrico que poderia ajudar no escoamento e ser aproveitado como espaço para uso do comércio local; - Comenta também sobre o rearranjo das “sobras de terreno”, que são lotes parciais que foram reaproveitados após a desapropriação parcial e viraram, em sua maioria, pontos comerciais voltados para a Avenida Bernardo Sayão; - Relata a mudança de muitas pessoas para outros bairros, que teriam aproveitado o dinheiro das indenizações para comprar imóveis de melhor padrão do que detinham anteriormente.
	Entrevistado 2: - Comenta que não houve reassentamento dos pontos comerciais; - Relata a separação das ações do Projeto Orla (Portal da Amazônia) e o PROMABEN I, que tiveram cronologia e abordagens distintas por parte do Município de Belém.
	Entrevistado 3: - Relata a luta contínua da comunidade por melhoria do saneamento, inclusive com o uso de redes sociais.

Fonte: elaborado pelo autor.

Os três entrevistados informaram morar na área de influência da primeira etapa do PROMABEN desde o seu nascimento. Considerando que estes têm mais de 50 anos, possivelmente pertencem à segunda geração de moradores da área e vivem no ambiente quando já estava consolidado o modelo de ocupação informal e desordenada, identificado como “problema das baixadas”. Igualmente, todos se reconhecem como lideranças da comunidade.

Cada um dos entrevistados deu enfoque a situações diferentes, também porque representam comunidades de áreas distintas do território de influência. Apresentaram também perspectivas diferentes: um se mostrou mais entusiasta do diálogo com a administração e outros dois uma visão mais cética e até pessimista. Apesar destas divergências, é possível identificar várias opiniões e sentimentos convergentes.

Em primeiro lugar, chama a atenção um sentimento de que o diálogo ocorria para o cumprimento de uma obrigação, ora identificado como uma diretriz do financiamento do BID, ora motivado pela necessidade prática de dar seguimento à execução das obras. Aqui, cabe dizer que há um reflexo nítido da obrigação contratual de licenciamento ambiental (que exige a realização de audiência pública), da diretriz do financiamento para o diálogo com a comunidade (situação de que todas as lideranças se mostram muito cientes) e do imperativo de reassentar as famílias para que houvesse o prosseguimento físico da obra.

A segunda convergência dos entrevistados é relativa ao caráter das reuniões: embora coletivas, tratava-se predominantemente da apresentação de um projeto da administração pública já bastante desenvolvido, em que a população não tinha capacidade de tomar decisão sobre o cerne, mas apenas opinar sobre questões laterais, como a escolha do paisagismo das vias. Há o relato de que as reivindicações da população eram repassadas à administração pública municipal, mas são contados vários motivos para que essas não fossem levadas em conta: o projeto já estar previamente definido; postura de verticalidade da administração sobre o cidadão; conflitos ideológicos entre as lideranças e as gestões municipais; e comunidade sem poder de decisão sobre o andamento da obra.

Dois relatos são contundentes quanto a duas situações relevantes para entender os motivos da falta de efetividade do diálogo: o da bacia de acumulação e da questão das “sobras de terreno”.

A bacia de acumulação era uma estrutura física inicialmente prevista no projeto e que serviria para armazenar a água drenada a partir da montante da bacia, de modo a regular o seu fluxo para o canal de descarga que liga a rede de macrodrenagem ao Rio Guamá. A implantação desse equipamento implicaria na remoção de várias famílias e ocuparia uma área de 25.000 metros quadrados⁷ e que conforme relatou o Entrevistado 3 e outro trabalho de pesquisa (ALVES, 2015), foi amplamente rejeitada pela população também por ser uma estrutura de drenagem à céu aberto e com retenção de água.

Embora o BID cite, conforme dito no item 5.2. deste trabalho, o caso como sucesso de influência da comunidade no desenho da obra (a bacia foi eliminada do projeto), o relato é que isso somente ocorreu após a interveniência do Ministério Público.

As “sobras de terreno”, por sua vez, são pedaços de terrenos que foram desapropriados, mas que não foram ocupadas pelo logradouro público, conforme ilustra a seguinte imagem de satélite projetada em 3D:

⁷ A título de comparação, é uma área um pouco maior do que a área de dois campos oficiais de futebol.

Figura 3 – Projeção em 3D de imagem de satélite da esquina da Avenida Bernardo Sayão com a Rua Cesário Alvim



Fonte: Google Earth, com marcações do autor na cor vermelha

As marcações em vermelho mostram as áreas que possuem as sobras de terreno. O planejamento inicial, de acordo com o Plano Específico de Reassentamento⁸, era minimizar tais ocorrências pelo redesenho da poligonal, além de permitir a moradia onde ainda fosse possível e transformar determinadas áreas em equipamentos de lazer para evitar “novas invasões” (BELÉM, 2011).

O relato feito pelos moradores é que o aproveitamento integral das sobras pelos próprios moradores expropriados, seja para venda para outras pessoas ou para a realização de novas construções somente foi possível mediante a intervenção da Defensoria Pública do Estado do Pará. De fato, conforme notícia constante no site desta instituição, houve o ajuizamento de ação civil pública, contestando as desapropriações realizadas e apresentando um pedido específico para apresentação de “todos os croquis da área onde as famílias foram remanejadas para a macrodrenagem, pois a gerência do projeto se comprometeu em devolver

⁸ O Plano Específico de Reassentamento, conforme referido no item 5.2 deste trabalho, é um seguimento do Plano Diretor de Relocalização de População e Atividades Econômicas do PDR (PDR), de modo a padronizar e ajustar as ações de reassentamento após o início deste processo e de ajustes negociados com o BID (BELÉM, 2011).

as sobras de terrenos que não seriam utilizados ou ocupados durante as obras” (FERREIRA, 2014).

A questão das sobras de terreno, ligada diretamente à questão fundiária⁹, revela um dos pontos de tensão com os moradores: a negociação relativa aos reassentamentos e a especulação imobiliária. De um lado, as lideranças relatam as dificuldades para minimizar os reassentamentos e tentar realocar as pessoas na comunidade, o que acabou não ocorrendo: ou as pessoas foram indenizadas ou foram deslocadas para o Residencial Comandante Cabano Antônio Vinagre, que fica muito longe da comunidade. De outra banda, as próprias lideranças afirmam que houve ocupações “de ocasião” e pessoas que buscaram especular para garantir maiores indenizações, para acessar moradias de padrão maior, ainda que em localidade diversa.

A terceira convergência é quanto ao impacto positivo da obra: os três entrevistados fizeram um balanço positivo, focado na remoção do canal à céu aberto que acompanhava o curso da Avenida Bernardo Sayão, com conseqüente melhoria nas condições de drenagem e saneamento da área. Há o relato, inclusive que a urbanização realizada em conjunto com a drenagem trouxe impacto positivo nos aspectos segurança, mobilidade e moradia.

Por outro lado, provocados a listar os impactos negativos, exsurge o sentimento de uma “obra incompleta”, especialmente por dois relatos: i) o primeiro em relação à extensão do seguimento, que inicialmente estava previsto para atingir o cruzamento com a Rua Engenheiro Fernando Guilhon, mas se restringiu até a Rua dos Mundurucus (uma extensão a menor de pouco menos de 800 metros e quatro quarteirões a menos); e ii) a obra não contemplou a resolução integral dos problemas de saneamento da comunidade, especialmente pelo problema de drenagem das vias adjacentes (que ficaram em cota abaixo da Avenida Bernardo Sayão) e do esgotamento sanitário das residências.

Algumas fotos tiradas pelo pesquisador, durante as entrevistas, ilustram o relatado:

⁹ Sobre a questão fundiária, é preciso aludir o complicador da ausência de título de propriedade dos ocupantes, não somente por ausência do devido registro imobiliário, mas pelo fato de que aproximadamente 90% da área do bairro do Jurunas (onde está localizada a poligonal da obra) é de propriedade da União, o que só permite, para os moradores desses imóveis, a emissão da Concessão de Uso Especial de Moradia (CUEM) (TRINDADE, 2017). Deste modo, o próprio Município de Belém estava realizando gestão sobre território que não é de sua titularidade, o que também foi contestado pela Defensoria Pública do Estado na citada ação civil pública.

Figura 4 – Foto tirada da Avenida Bernardo Sayão, mostrando viela adjacente em cota menor e com casas em cota ainda mais abaixo



Fonte: autor

Na imagem acima, além do problema de a Avenida Bernardo Sayão estar acima do nível das vias adjacentes e das casas, também é possível visualizar um comércio informal (venda de doces) instalada em uma “sobra de terreno”. Sem dúvida, uma demonstração de como a comunidade conseguiu resistir às intervenções e se (re)apropriar do solo para manter as suas estratégias de subsistência.

Figura 5 – Foto tirada da Avenida Bernardo Sayão, mostrando o cruzamento com a Rua dos Mundurucus



Fonte: autor

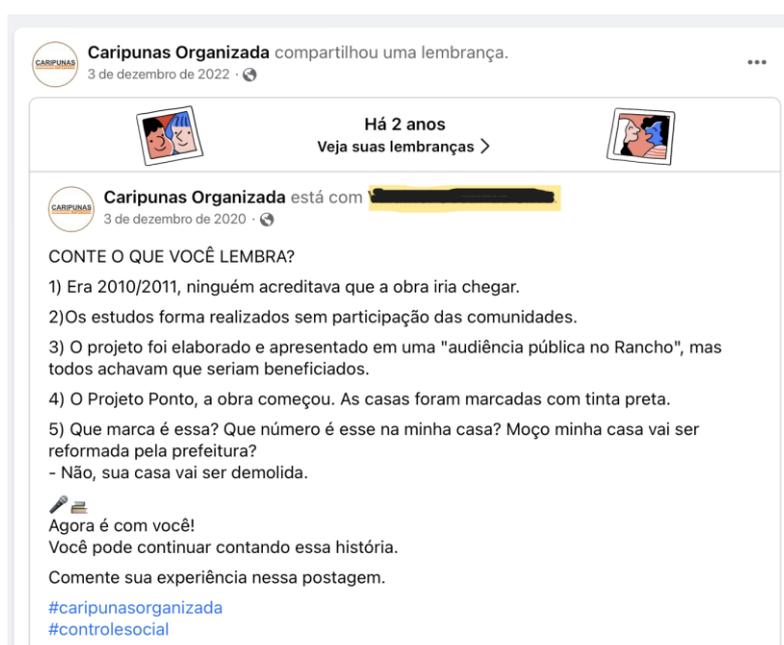
A figura 5 mostra claramente o fim do canal subterrâneo, confinado pelas aduelas, e que desemboca no canal a céu aberto que acompanha a Avenida Bernardo Sayão, no trecho que já deveria estar pronto (há mais de dez anos) pelo planejamento inicial do PROMABEN I. De um lado da rua, então, está a obra pronta que atende (parcialmente) as expectativas da população e, do outro, a manutenção do curso d'água poluído, inclusive por resíduos sólidos.

O balanço negativo feito pelas lideranças coincide com os achados da pesquisa de Siqueira et al. (2020), que por meio de entrevista qualitativa e observações, verificou-se que as obras de drenagem se limitaram à própria Avenida Bernardo Sayão, sujeitando a manutenção de inundações decorrentes das chuvas periódicas em Belém no cruzamento com a Rua dos Tamoios. A pesquisa também constatou as questões da cota inferior nas vias adjacentes, assim como o problema de coleta e (má) destinação dos resíduos sólidos na área.

Durante a entrevista, foi mencionada a mobilização da comunidade por meio das redes sociais. No Facebook, foi localizada a página intitulada “Caripunas Organizada”, por meio do qual são veiculadas várias demandas da comunidade, com interação entre moradores e cobrança aos gestores municipais.

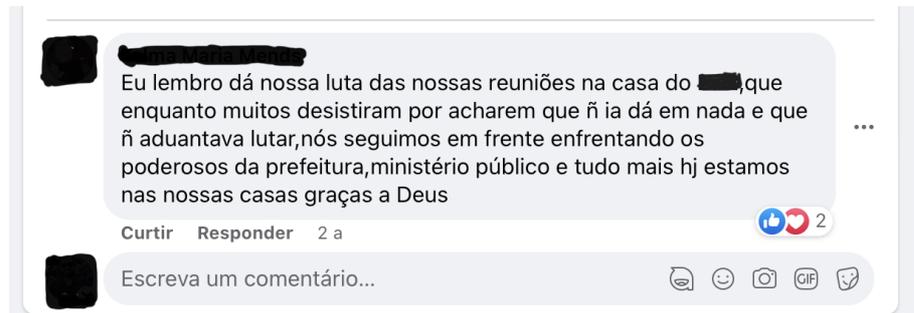
Foi localizada uma publicação e um comentário, do ano de 2020, que rememora como teria se dado o início do contato entre a administração pública municipal e a população da área de influência do PROMABEN I e como a comunidade se organizou para traçar estratégias de resistência e luta contra o reassentamento.

Figura 6 - Captura de tela de publicação na página “Caripunas Organizada”



Fonte: Facebook, com tarja do autor para anonimização

Figura 7 - Captura de tela de comentário em publicação na página “Caripunas Organizada”



Fonte: Facebook, com tarja do autor para anonimização

A publicação e o comentário corroboram os relatos das entrevistas e das pesquisas anteriores (LEÃO, 2013; OLIVEIRA, 2017; TAVARES, 2020) quanto ao diálogo problemático com a população, especialmente no que se refere ao reassentamento. Importante articular a questão do manter-se na área (“mas hoje continuamos nas nossas casas”) com o comentário de um dos entrevistados que entende como principal impacto negativo a impossibilidade das pessoas reassentadas permanecerem na comunidade e, deste modo, fruir os impactos positivos das obras de drenagem e urbanização.

A página ainda aborda o impacto negativo da obra decorrente desta resolução incompleta do problema do saneamento na área:

Figura 8 – Captura de tela de publicação na página “Caripunas Organizada”



Fonte: Facebook

A publicação, de janeiro de 2023, mostra que o problema dos alagamentos persiste na área, mesmo após a finalização (formal) das obras. Igualmente, há a afirmação de que os técnicos da administração pública municipal não trazem explicações suficientes sobre o funcionamento do sistema de drenagem.

6.3. Entrevistas com os técnicos envolvidos na primeira etapa do PROMABEN

A segunda parte das entrevistas realizadas foram com três técnicos que participaram do diálogo com a população local no desenvolvimento da primeira fase do PROMABEN. Foram realizadas duas entrevistas, uma com dois técnicos que permanecem na equipe da UCP do PROMABEN e outra com um técnico que já deixou o órgão. De modo a facilitar a tabulação das respostas, apresenta-se o seguinte quadro resumo:

Quadro 6 – Resumo das entrevistas com os técnicos do PROMABEN (continua)

Tópicos	Respostas dos entrevistados
Em linhas gerais, qual a sua função e a quanto tempo trabalha no PROMABEN? Trabalhou na primeira etapa do projeto?	Entrevistado 1: - Trabalha no PROMABEN desde 2011, como assistente social
	Entrevistado 2: - Trabalha no PROMABEN desde 2011, como assistente social
	Entrevistado 3: - Trabalhou no PROMABEN, desde 2011 até 2018, como sociólogo
Considera que o diálogo com a população da área de influência do PROMABEN era uma diretriz da primeira etapa do projeto?	Entrevistado 1: - Considera que houve diálogo com a população e que isso era uma diretriz do BID. - O diálogo se iniciou com a eleição dos membros da Comissão de Acompanhamento de Obras e da realização de audiências públicas na área do projeto.
	Entrevistado 2: - Considera que houve diálogo com a população e que isso era uma diretriz do BID, citando a necessidade de seguir a OP-710 e os planos de reassentamento.
	Entrevistado 3: - Considera que sim e que na concepção do programa houve essa preocupação, através dos instrumentos de gestão propostos pelo BID e implantados pela Coordenação do Programa, que previam diálogo constante da comunidade. - Entende que o diálogo seria melhor se tivesse sido realizado antes da aprovação do financiamento. - Relata que o diálogo foi feito após o <i>start</i> do projeto, por meio de consulta pública e reuniões com lideranças comunitárias; - Conta que houve a eleição da Comissão de Acompanhamentos de Obras, com representantes de cada quadra da área, para manter contato mais próximo com técnicos do projeto;

Tópicos	Respostas dos entrevistados
	<p>- Afirma que houve mudança no projeto quando a comunidade se uniu e rejeitou o remanejamento proposto entre a Rua dos Caripunas e a Rua dos Timbiras, o que foi aceito pela Coordenação do projeto na época.</p>
<p>O que você entende como diálogo entre a população e a Prefeitura de Belém?</p>	<p>Entrevistado 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> - O diálogo era feito por meio dos integrantes da Comissão de Acompanhamento de Obras, que recebiam informações do andamento do projeto e iriam servir de multiplicadores dessas informações para a comunidade; - Relata que, desde o início da obra, funcionou o Escritório de Gestão Participativa, que é um espaço de acolhimento com técnicos das áreas de serviço social, psicologia, engenharia e direito para prestar informações sobre o andamento da obra e o reassentamento;
	<p>Entrevistado 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Relata que a população sempre demonstrava vários anseios decorrentes da obra, especialmente a expectativa quanto a realização dos reassentamentos; - Afirma que a população possuía interesse em ser reassentada na própria comunidade; - Relata também diversos pleitos da população em relação ao andamento da obra;
	<p>Entrevistado 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entende que diálogo é, na própria acepção da palavra, interação, contato e discussão entre duas partes com fins de um entendimento; - Ressalta que os instrumentos de gestão como o Regulamento Operacional do Programa, Plano Diretor de Reassentamento e o Plano Executivo de Reassentamento que tinham meios de verificação se a comunidade estava sendo ouvida, assim como relatórios enviados mensais enviados tanto ao agente financiador quanto à Prefeitura; - Cita um caso concreto em que um morador não concordou com o valor da indenização pelo seu reassentamento e procurou diretamente o BID, que enviou missão para averiguar o ocorrido. Após várias reuniões com os técnicos responsáveis pelo reassentamento e a equipe de engenharia responsável pela avaliação, foi encontrado um denominador comum para o morador e o Município de Belém; - Relata que essa ocorrência narrada gerou o afastamento de membros da equipe responsável pelo reassentamento;
<p>Você entende que os anseios da população da área influenciada pela primeira etapa do PROMABEN foram levados em consideração? Que anseios eram esses?</p>	<p>Entrevistado 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entende que o principal anseio da comunidade foi atendido, que foi a obra; - O anseio não atendido foi a impossibilidade de realizar o reassentamento na área e os que foram realocados não puderam fruir do “progresso” decorrente da obra; - Que se buscava atender os diversos anseios da comunidade em relação à execução da obra, citando, como exemplo, a necessidade de garantir a acessibilidade dos moradores durante o período de intervenção;
	<p>Entrevistado 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entende que foi atendido um anseio importante, que foi a eliminação da bacia de acumulação do projeto e a implantação o canal enterrado; - Relata que sobre a questão da bacia de acumulação, houve grande mobilização da comunidade, inclusive com a intervenção do

Tópicos	Respostas dos entrevistados
	<p>Ministério Público, e que esse anseio acabou sendo atendido pelo Município de Belém;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Não houve como responder ao anseio de reassentamento na própria comunidade; - Rememora que, em virtude da demora no reassentamento definitivo e na permanência no recebimento do auxílio moradia, as pessoas reassentadas preferiram a opção de serem reassentadas no Residencial Cabano Antônio Vinagre, distante da área de influência e que tinha uma configuração bastante diferente da realidade anterior de moradia; - Relatou que era difícil o atendimento de anseios que dependessem de alterações no projeto de engenharia, mas que, sempre que possível, buscava-se atender a população; <p>Entrevistado 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Afirma que que infelizmente a maioria dos grandes projetos de urbanização quando são desenhados não levam em consideração em sua concepção inicial a população e seus anseios, as quais ali residem há décadas e que serão alvo do remanejamento; - Entende que não são levadas em consideração a questão do pertencimento com a vizinhança e com todo o seu redor e que as pessoas jamais querem sair da sua área de origem; - Cita que, no caso do PROMABEN, a maioria dos moradores vinham de áreas do outro lado do rio e essa era uma característica marcante e totalmente diferenciada; <p>Entende que ainda vemos prevalece na concepção de um grande projeto os números, planilhas etc. e objetivos a atingir com as obras de drenagem, pavimentação como um todo.</p>
<p>Pode narrar um pouco de como eram as reuniões entre a equipe do PROMABEN e a comunidade? Eram coletivas ou individuais? Havia a participação de gestores e/ou de técnicos do BID?</p>	<p>Entrevistado 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> - As reuniões ocorriam por meio da Comissão de Acompanhamento de Obras, em audiências públicas realizadas em Igrejas da comunidade e por meio do atendimento no Escritório de Gestão Participativa; - Havia a presença de gestores da Unidade de Coordenação de Projetos do PROMABEN - Não havia participação de técnicos do BID, pois estes vinham a Belém em missões pontuais. - Os técnicos do BID visitavam a área da obra, mas muito mais no interesse de verificar o seu andamento físico. <p>Entrevistado 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> - As reuniões ocorriam por meio da Comissão de Acompanhamento de Obras, em audiências públicas realizadas em Igrejas da comunidade e por meio do atendimento no Escritório de Gestão Participativa; <p>Entrevistado 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> - As reuniões eram realizadas por quadras onde iam ser realizadas as obras, de caráter coletivo e com a participação dos técnicos que tralhavam no dia a dia na área, da empresa construtora, e com os técnicos da Prefeitura e todos os envolvidos; - Essa reunião ocorria no início da obra; - Após eram feitas reuniões menores com a comunidade e seus representantes eleitos para atuarem na Comissão de Acompanhamento de Obras; - Havia o Escritório de Gestão Participativa, localizado em ruas próximas da área afetada, com o plantão social diário para o

Tópicos	Respostas dos entrevistados
	<p>atendimento individualizado ao morador, por meio de equipe multidisciplinar (composta por engenheiros, socióloga, assistentes sociais, pedagogas e outros);</p> <ul style="list-style-type: none"> - Os técnicos do BID visitavam tanto a área como o Escritório de Gestão Participativa.
<p>Você considera que as reuniões eram realizadas somente quando eram obrigatórias ou também pela necessidade de tomar decisões de modo conjunto?</p>	<p>Entrevistado 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> - As reuniões eram ligadas ao andamento físico da obra;
	<p>Entrevistado 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> - As reuniões eram ligadas ao andamento físico da obra;
	<p>Entrevistado 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entende que se não houvesse reunião com a comunidade, o projeto nem sairia do papel porque esta fazia parte de todo o processo e suas repercussões eram divulgadas tanto internamente quanto para os técnicos da Prefeitura, ao Banco agente financiador; - Relata que muitas decisões importantes tiveram a participação da comunidade; - Ressalta que não “era o melhor dos mundos”, mas se observar para outras situações que de fato as populações são meros objetos de observação, entende que o melhor foi feito; - Afirma que os técnicos que trabalharam com a comunidade tinham um referencial teórico que fortalecia suas ações na área, ou seja, a importância desse morador enquanto protagonista dentro de um grande projeto foi sempre trabalhada; - Conta que os técnicos iam de porta em porta convidar os moradores a participar das reuniões, afirmando que, se participassem, sua voz iria ser ouvida; - Narra que havia descrédito da população com tudo que iria ocorrer e que, com o tempo e com a efetivação das ações, os moradores perceberam e se apropriaram do projeto;
<p>O que você pode listar como impactos positivos e negativos da primeira etapa do PROMABEN? Por quê?</p>	<p>Entrevistado 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> - O impacto positivo foi o saneamento e a urbanização da área; - Os impactos negativos foram: i) a obra foi feita de modo incompleto, pois o projeto inicial era que ela chegasse até a Rua Fernando Guilhon; ii) a obra começou pelo local errado, considerando que foi feito primeira a drenagem das ruas e posteriormente o canal de descarga (entregue apenas em 2023), o que causou a utilização de bombas e a ocorrência de alagamentos durante o inverno amazônica;
	<p>Entrevistado 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> - O impacto positivo foi a realização da obra; - O impacto negativo foi a impossibilidade de concluir os reassentamentos dentro da área; - Relata que o reassentamento no Residencial Cabano Antônio Vinagre foi muito problemático, considerando que a solução de conjunto habitacional é inadequada para o modo de vida das pessoas da área. Sobre este tópico, relata que a maioria das famílias ocupa a área há várias gerações e que, por essa razão, grande parte das residências tem caráter multifamiliar, o que não é compatível com a configuração de um prédio de apartamentos. Especificamente sobre essa problemática, comenta o caso de uma idosa moradora da área que teve de passar a morar sozinha (sem sua rede de apoio) na impossibilidade de poder acomodar todo o seu núcleo familiar no apartamento;
	<p>Entrevistado 3:</p>

Tópicos	Respostas dos entrevistados
	<p>- Os impactos positivos foram: i) documento de certidão de propriedade de seu imóvel aos remanejados e remanescentes; ii) melhoria na qualidade de vida da população remanejada e remanescente com as obras de infraestrutura na área; iii) melhoria dos índices de saúde da população remanejada e remanescente;</p> <p>- Os impactos negativos foram: i) o remanejamento começa com a obra já iniciando, com pressa na realocação dessas famílias no Residencial Comandante Cabano Antônio Vinagre e, muitas vezes, a demora na execução do reassentamento ocasionou demora no avanço da obra; ii) distancia da nova moradia, de modo que muitos rejeitavam a perspectiva de mudarem para outro bairro, apesar de estarem mudando para área seca, sem alagamento, com toda infraestrutura de água, energia elétrica; iii) as taxas de água e luz, que antes não eram pagas pelos moradores, deveria ter sido fixada em custo baixo, visto que muitos moradores permaneciam sem empregos e sem condições de arcar com os custos de sua nova moradia; e iv) ausência de áreas desapropriadas pelo poder público na beira rio, para reinserção dos comerciantes que tinham o rio com a seu favor, como aqueles que trabalhavam com manutenção de motores náuticos e o que foi solucionado na 2ª fase do PROMABEN.</p>
<p>Você acha que uma maior participação da sociedade teria aumentado os impactos positivos da primeira etapa do PROMABEN? Se sim, de que modo?</p>	<p>Entrevistado 1:</p> <p>- Diz ter uma visão um pouco crítica sobre o assunto, considerando dois aspectos: i) a administração tem dificuldade em dar transparência em relação ao andamento da obra, evitando cientificar a comunidade de situações que possam gerar impacto negativo na sociedade; e ii) a dificuldade das lideranças comunitárias em apoiarem a si próprias, em virtude de divergências políticas;</p> <p>Entrevistado 2:</p> <p>- Entende que se a população se mobilizasse melhor, poderia exigir mais da administração pública, especialmente que a obra continuasse até o que foi inicialmente projetado. Para ilustrar este ponto de vista, citou dois exemplos positivos: i) a luta pela remoção da bacia de acumulação, que resultou na alteração do projeto inicial; e ii) o consenso entre os donos de pontos comerciais, que diante da demora no reassentamento dos empreendimentos na área de influência, optaram, por unanimidade, em pleitear indenização, o que acabou sendo aceito pela administração pública e pelo BID.</p> <p>Entrevistado 3:</p> <p>- Destaca que houve a participação da comunidade, porém com o projeto já concebido, em que, a princípio, não cabia alteração, e os próprios moradores, quando faziam suas colocações para rever o projeto, o faziam sem embasamento suficiente diante da complexidade das ações que seriam desenvolvidas;</p> <p>- Relata que a área de intervenção foi muito questionada, com a indagação dos moradores do porquê da “sua” casa tinha que sair e com o sentimento de que os moradores queriam ficar nas proximidades;</p> <p>- Entende que o ideal teria sido demonstrar o antes e depois e o que iria ocorrer, fazendo com que essa população de fato se apropriasse do projeto e, principalmente, entendendo todas as fases, os transtornos e a possibilidade de morar em outros bairros distantes da área de origem. Afirma que, desta maneira, tem certeza que com esse envolvimento da comunidade, o projeto contemplaria mais ações necessárias na área.</p>

Tópicos	Respostas dos entrevistados
Deseja comentar algo sobre a experiência da primeira etapa do PROMABEN que considere importante para essa pesquisa?	Entrevistado 1: - Relata que a obra gera muita expectativa e incerteza na população, especialmente no que se refere a ocorrência, ou não, de reassentamento. Essa situação é piorada em virtude da incompletude do projeto e se refere especificamente ao trecho entre a Rua dos Mundurucus e a Rua Engenheiro Fernando Guilhon, que está há 10 anos na perspectiva de sofrer a intervenção.
	Entrevistado 2: - Não relatou.
	Entrevistado 3: - Destaca os Escritórios de Gestão Participativa, na proximidade da comunidade envolvida, que eram facilitadores da aproximação dos moradores com os técnicos; - Relata que muitas dúvidas eram solucionadas nos Escritórios porque, na maioria das vezes, os moradores não tinham o ímpeto de fazer suas colocações em público e as avaliações dos imóveis despertava muitas dúvidas - Fala que muito foi feito a partir desse cotidiano com as famílias e todos sentiam-se mais acolhidos; - Informa que os moradores conheceram o local da nova moradia antes do remanejamento e foram várias ações com a comunidade que surtiram um efeito muito importante para a eficiência do remanejamento, que diz ser algo muito complexo e desafiador.

Fonte: elaborado pelo autor.

Os três técnicos entrevistados relatam ter trabalhado desde 2011 no PROMABEN, o que valida a condição de informante para o recorte temporal da pesquisa. A formação dos técnicos (serviço social e sociologia) denota que a contratação se deu para o estabelecimento do diálogo com a população local.

De modo convergente, todos os técnicos entendem ter havido diálogo com a população da área, ligando diretamente isto às diretrizes estabelecidas pelo BID, reportando-se aos documentos já mencionados anteriormente, como a OP-710, o Plano Diretor de Reassentamento e o Plano Executivo de Reassentamento.

Sobre a operacionalização do diálogo, há referência a reuniões em caráter coletivo, à Comissão de Acompanhamento de Obras e ao Escritório de Gestão Participativa. Há uma referência expressa aos três instrumentos, em que cada um parecia ocupar uma determinada função: as reuniões coletivas tinham um caráter predominante informativo, apesar de estar ali muitos dos agentes que poderiam efetivamente tomar decisões sobre a obra, como os gestores públicos; a Comissão de Acompanhamento de Obras parece ser o canal de discussão do andamento da obra com as lideranças comunitárias; e o Escritório de Gestão Participativa como principal meio de recebimento de demandas da população, que poderia se apresentar de modo individual e espontâneo.

No que se refere à motivação das reuniões, há uma relativa dissonância. Dois técnicos a relacionam à necessidade de andamento físico da obra. Um técnico, por outro lado, entendia a reunião com a comunidade como essencial ao desenvolvimento da política pública, mas reconhecendo que a experiência poderia ter sido melhor.

Importante dizer que os relatos dos técnicos demonstram que o diálogo somente se iniciou em 2011, tempo em que o financiamento do projeto já estava aprovado. Daí que seus relatos também confirmam que o projeto, no seu cerne, estava pronto e insuscetível de grandes alterações, em que pese também comentarem o sucesso na alteração do desenho para a retirada da bacia de acumulação e, assim, evitar o canal à céu aberto e o reassentamento de um grande número de famílias.

Sobre a avaliação de impactos, há uma convergência para considerar como principal impacto positivo a realização da obra, com a melhoria das condições de saneamento e de habitação dos moradores da área. Já no que se refere aos impactos negativos, as avaliações estão em um espectro mais amplo que, inclui: incompletude do projeto, tanto no tamanho da área atendida quanto na qualidade da execução da obra; impossibilidade de concluir os reassentamentos na área e de levar em consideração o modo de vida da sua população neste processo; e piora em aspectos de subsistência da família, como a distância da nova moradia (no caso dos reassentados) e o aumento do custo de vida com a necessidade de pagamento por utilidades públicas anteriormente fruídas sem pagamento (água e energia elétrica).

É interessante notar que as impressões negativas sobre os reassentamentos vão ao encontro de pesquisas anteriores sobre o tema (OLIVEIRA, 2017; TAVARES, 2020).

Outro ponto que trouxe avaliações diversificadas foi se o diálogo teria aumentado os impactos positivos do projeto. No que toca a isto, as opiniões transitam em diversos aspectos: incapacidade da administração de ser transparente com a comunidade; dificuldade de mobilização e consenso interno na comunidade; a participação da comunidade só iniciou como o projeto já concebido; e falhas na comunicação com a comunidade sobre a concepção do projeto.

Por fim, é importante dizer que um tema que perpassa por muitas respostas dos técnicos são os conflitos decorrentes do reassentamento das famílias. De um lado, há os relatos coincidentes e complementares de dois entrevistados sobre o caráter específico da população da área de influência: residências multifamiliares, que habitam o território a gerações e tem ligações com o modo de vida ribeirinho. Essa população rejeita fortemente o reassentamento, e a sua mudança para o Residencial Comandante Cabano Antônio Vinagre acaba por romper com esse modo de vida tradicional. Não obstante, o não entendimento completo da obra e a

demora na sua execução foram apontados pelos técnicos como fatores que criavam incertezas na comunidade, o que certamente potencializou os conflitos entre essa e o Município de Belém.

6.4. Comparativo entre as visões das lideranças populares e dos técnicos do PROMABEN e análise da qualidade do diálogo

O diálogo, como abordado anteriormente, pressupõe primeiramente uma escuta ativa, ou seja, a efetiva comunicação entre as partes envolvidas.

A comunicação, por sua vez, é um processo de transmissão de mensagens entre os emissor e o receptor, mas que deve necessariamente ter em conta que cada um tem uma concepção diferente da realidade. Assim, é completamente esperado que as diferentes partes de um diálogo tenham percepções dissonantes sobre o conteúdo da mensagem, o que pode ocorrer por dificuldades de codificação, decodificação, canal, além de barreiras e ruídos de comunicação. O ótimo, neste processo, é quando o receptor dá o *feedback* que compreendeu a mensagem do emissor (TEIXEIRA, 2022).

Analisando-se exclusivamente por essa dimensão comunicacional, o diálogo parece ter funcionado relativamente bem, porquanto se percebe um grande compartilhamento de impressões sobre o processo de participação da comunidade.

O primeiro aspecto é que tanto lideranças quanto técnicos entendem o diálogo com a comunidade como diretriz do PROMABEN, especialmente identificando-a como exigência do BID. Também é um entendimento majoritário dos entrevistados que o projeto foi apresentado de modo praticamente fechado. Há uma terceira convergência, tanto de lideranças quanto de moradores, no sentido de que as reuniões tinham como objetivo dar andamento na obra, com reduzido ou quase inexistente espaço para decisões em conjunto.

Sobre a operacionalização do diálogo, as lideranças e os técnicos fazem referência tanto às reuniões coletiva quanto ao funcionamento da comissão de acompanhamento de obras. A referência ao Escritório de Gestão Participativa, onde eram realizados os atendimentos individualizados, constou apenas das entrevistas com os técnicos.

Cabe dizer que os entrevistados divergem (inclusive lideranças e técnicos entre si) sobre o nível de acesso que a população tinha o BID, com uns apontando a possibilidade de acionamento do financiador e outros relatando uma relação sempre intermediada pelo Município de Belém. Neste ponto, embora haja dissonância sobre a impressão do nível de acesso do BID à população, todos encaram a instituição, de algum modo, como estabelecadora

de diretrizes que deveriam ser seguidas pela administração pública municipal na execução do PROMABEN.

No tópico de avaliação de impactos positivos e negativos, a maior coincidência se situa no principal impacto positivo citado, qual seja o término das obras de saneamento e urbanização. Quanto aos efeitos deletérios, são mais lembrados por todos: a incompletude da obra, em relação ao trecho inicialmente planejado e à resolução dos problemas de saneamento da comunidade; e o reassentamento incompleto das famílias, no aspecto moradia (desconsideração do modo de vida) e da subsistência (manutenção de negócios e empregos na área de influência).

Por fim, é importante dizer que tanto as lideranças quanto os técnicos apontaram um ambiente de baixa transparência por parte da administração pública municipal, com o fornecimento de informações abaixo do necessário para que a população pudesse formar opiniões. Esse ponto é especialmente importante porque uma das funções da comunicação é o exercício de poder (TEIXEIRA, 2022) e a administração pública brasileira utiliza-se da cultura do sigilo para manter sua influência, em uma relação que o compartilhamento de informações com o administrado significaria reduzir seu poder (ALVES, 2012)

Essa comunicação boa, por outro lado, não quer dizer que o diálogo foi produtivo ou que a população tenha entendido que ele efetivamente ocorreu. Isto porque o diálogo pressupõe, além da comunicação propriamente dita, que a administração pública pondere os interesses dos particulares, de modo a melhor garantir direitos fundamentais.

Essa ponderação, porém, se tornou impossível, do ponto de vista dos fatos, porque a oitiva da população se deu com já com a aprovação do financiamento do projeto e *pari passu* com a execução da obra, o que limitou a influência da comunidade sobre o que acabou sendo o cerne do PROMABEN: o feito de engenharia.

Aliás, sobre isso, a experiência de sucesso, fruto da mobilização popular, foi a eliminação do projeto da bacia de acumulação e a sua substituição pelo canal feito com as aduelas. Só que este ganho mediado por um órgão do sistema de justiça, que é o Ministério Público.

No caso do aproveitamento das obras de terrenos, a distorção se amplia porque a questão chegou à judicialização. O acesso à justiça é garantia constitucional, mas o próprio conceito de jurisdição embute a noção de que a questão jurídica será resolvida por uma parte independente, que não é a administração pública e nem os cidadãos (IWAKURA, 2015). A autocomposição e a consensualidade não são necessariamente afastados pela submissão do conflito ao poder judiciário (TALAMINI, 2017), mas o diálogo passa necessariamente a ser mediado pelos atores

do sistema de justiça. Essas pessoas inclusive reconhecem que o sistema de justiça não é a arena ideal para a resolução dos problemas do direito à cidade e que essa solução deve residir, prioritariamente, na política e não confinado nas instituições jurídicas (PEREIRA; VASCONCELLOS SOBRINHO, 2020).

Diante disso, é possível concluir que houve sim diálogo entre a população e a administração pública municipal, por meio do qual a comunidade conseguiu transmitir seus anseios aos técnicos do programa. O diálogo, contudo, foi problemático, especialmente por ser tardio, quando quase tudo da política pública já estava previamente decidido. Esse destempo causou muito da sua ineficácia, que foi parcialmente sanada com a intensificação da mobilização social e a intervenção de órgãos do sistema de justiça.

7. PROPOSIÇÕES EM RELAÇÃO À INSTITUCIONALIZAÇÃO E EFETIVAÇÃO DO DIÁLOGO NO CONTEXTO DO PROMABEN

7.1. A articulação entre institucionalização deficiente e diálogo problemático no contexto da primeira fase do PROMABEN: o prejuízo decorrente da não existência de um diálogo profícuo

Os achados do item 5 deste relatório demonstram uma institucionalização deficiente do diálogo na primeira fase do PROMABEN, em decorrência dos seguintes fatores principais.

Em primeiro lugar, os documentos de maior importância para o desenvolvimento da política pública (lei que autoriza o Município de Belém a contrair o financiamento junto ao BID, a lei que estrutura a Unidade de Coordenação do Projeto e o contrato de financiamento) não estabelecem o diálogo da administração pública como condicionante para o projeto, seja na etapa de planejamento ou durante a execução física da obra.

Em segundo lugar, o licenciamento ambiental, que poderia ter tido o papel de condicionar a obra ao diálogo com a população (por ser etapa prévia obrigatória por lei e por contrato) não cumpriu este desiderato. A sua leitura permite concluir uma visão excessivamente otimista (até certo ponto ufanista) do projeto, minimizando a necessidade de participação social.

Em terceiro lugar, o diálogo com a população aparece em diversos documentos de planejamento e em documentos acessórios do contrato celebrado com o BID. Em que pese os entrevistados (especialmente os técnicos) terem ciência das premissas que os documentos contêm quanto ao diálogo com a comunidade, estes instrumentos não têm caráter de condicionante ao desembolso ou à execução física da obra, o que certamente determinou uma atitude de não-conformidade¹⁰ do Município de Belém (e do próprio BID) com essas diretrizes.

Esses três fatores identificáveis pela análise dos documentos jurídicos se coadunam com um quarto achado, que se revelou a partir das entrevistas e observações: um descompasso total entre a cronologia do processo de financiamento e a relação do município de Belém com a comunidade.

Os documentos de planejamento da operação de crédito celebrada com o BID (documentos 13, 14 e 15 do Quadro 2) datam dos anos de 2006 e o Estudo de Impacto Ambiental é do ano de 2007. Sobre este documento, é preciso dizer que ele registra que o Plano

¹⁰ Por “não-conformidade” entenda-se o comportamento oposto ao de conformidade, que é a tradução mais corrente do termo em inglês *compliance*. O significado dessa expressão é o conjunto de medidas de uma dada organização para estar ajustada com a legislação e com as regras internas da instituição, assim como normas éticas, de modo a diminuir, evitar e solucionar riscos em geral (BLOK, 2020).

Diretor Urbano de Belém terminar a realização de audiência pública, mas não informa se ela foi realizada antes do estudo. Na verdade, a audiência pública, no EIA, aparece como ação mitigadora do impacto da remoção das famílias. O contrato de empréstimo com o BID, por sua vez, é datado de abril de 2009.

Ocorre, porém, que a população só começa a ser informada sobre o andamento do projeto em 2010, o que comprova o sentimento da população de apresentação de um projeto pronto. Assim, a população atingida (e especialmente a que viria a ser reassentada) não poderia decidir sobre: i) a ocorrência ou não do projeto, considerando que a operação de crédito já havia sido aprovada pela União e contratada com o BID; ii) a concepção das obras a serem realizadas, pois a própria leitura do EIA/RIMA também demonstra que as soluções de engenharia já estavam definidas.

O Contrato de Empréstimo apesar de ser essencialmente um contrato de mútuo, trouxe duas condicionantes ao início da obra que poderiam ter servidos para estimular um diálogo profícuo com a população local: a conclusão dos processos de licenciamento ambiental e do reassentamento das famílias. O licenciamento ambiental, como visto, foi falho por não ter realizado uma escuta da população e o reassentamento também foi feito a total destempo (LEÃO, 2013; OLIVEIRA, 2017; TAVARES, 2020), o que indica mais uma vez uma atitude de não-conformidade das duas partes do contrato, o Município de Belém e o BID.

Em suma, pode-se concluir que são quatro os fatores da institucionalização deficiente do diálogo no PROMABEN: i) ausência do diálogo da população como condicionante da operação de crédito, do seu desembolso ou da execução das obras; ii) licenciamento ambiental frágil e sem oitiva da população atingida; iii) regras de participação social localizadas em documentos acessórios, sem força jurídica suficiente para determinar um comportamento de conformidade da administração pública e do agente financiador; e iv) o planejamento e formalização da operação de crédito se deu antes da oitiva da população.

A junção destes quatro elementos resulta em um impacto principal para o diálogo e que praticamente o inviabiliza: a população é apresentada a um projeto acabado que tende a virar um fato consumado. Nesta circunstância, tende a ocorrer justamente o que foi relatado: as audiências públicas se tornam um momento informativo por parte da administração pública; a população somente pode apresentar e discutir questões laterais; cria-se um clima de apreensão e incompreensão sobre o que irá acontecer, especialmente sobre o aspecto do reassentamento. A comunidade, apesar de querer a intervenção, coloca-se numa posição de luta e resistência, justamente pela incapacidade de a administração pública desenvolver uma performance integrada com a população.

Deste modo, à luz do presente estudo de caso, pode-se afirmar com razoável grau de certeza que uma institucionalização deficiente do diálogo na formalização da política pública determina um diálogo problemático com a população atingida, daí a necessidade de compreender melhor quais estruturas ideológicas do direito administrativo afetam o desenvolvimento do ciclo da política pública.

Respondendo-se objetivamente à pergunta norteadora da presente pesquisa, a institucionalização deficiente do diálogo, como causadora de uma baixa influência da população na concepção do projeto, limitou possíveis impactos positivos de uma melhor oitiva da população. Quanto ao principal impacto negativo ligado ao PROMABEN pela literatura e pela pesquisa empírica realizada, o reassentamento, a não oitiva da população no tempo correto potencializou os conflitos e implicou no rompimento do modo de vida e de subsistência das populações atingidas, representando, para esse conjunto de pessoas, a negação da plenitude do direito fundamental à moradia.

7.2. Influências ideológicas do direito administrativo clássico na institucionalização deficiente do diálogo

A revisão dos trabalhos que já abordaram a problemática do PROMABEN mostra que estes convergem para a explicação de que a inserção do problema da moradia precária na bacia da Estrada Nova foi feita a partir de vetores externos à comunidade que nela habita, quais sejam: adesão à agenda de urbanismo neoliberal do BID (SANTANA, 2012; LEÃO, 2015; CASTRO, 2016; OLIVEIRA, 2017); política higienista (CRUZ; MARINHO, 2016; COSTA et. al., 2021); e planejamento urbano tecnicista (PEREIRA; VASCONCELLOS SOBRINHO, 2020).

Estas conclusões não são refutadas por esta pesquisa, mas o seu objetivo perpassa por ir além da ciência política e investigar a explicação do fenômeno pela ótica das instituições do Direito: de que modo é que a inserção do problema na agenda política se influencia pelas categorias jurídicas? Essa pergunta é necessária pela ideia de ciclo das políticas públicas: a partir do problema ser inserido na agenda política da administração pública, este necessita formalizar e executar a política pública, o que depende do Direito.

Diante do referencial teórico revisado, parece muito nítido que os paradigmas clássicos do direito administrativo brasileiro, oriundos do surgimento do Estado Liberal, legitimaram, no caso do PROMABEN, a formalização e a execução da política pública ao arrepio das comunidades atingidas.

A dogmática do direito administrativo clássico se apoia nas ideias de legalidade e de supremacia do interesse público. Dentro desta lógica, a formalização da política pública se apoia na existência de autorização legal para a sua execução, que legitima, por meio da democracia representativa, as escolhas políticas efetuadas. O passo seguinte – a execução - se calça por meio do exercício das competências dos órgãos da administração pública, também dirigida por um representante democraticamente eleito.

Olhando-se por este prisma clássico e liberal, a pesquisa não encontra maiores problemas nessas duas etapas do desenvolvimento da primeira fase do PROMABEN, pois: a operação de crédito foi devidamente autorizada pela Câmara dos Vereadores (por meio de lei), avalizada pela União e contratada pela autoridade competente (e eleita), qual seja o Prefeito Municipal; e a execução do PROMABEN se dá por meio da Unidade Coordenadora do Programa (UCP), também criada em lei.

Em que pese, conforme se disse anteriormente, haver uma não conformidade da administração pública com as diretrizes do BID acerca do diálogo com a população e com as próprias condicionantes do contrato, o fato é que a operação foi dada por concluída por ambas as partes. Ou seja, o Município de Belém agiu, até prova em contrário, de acordo com a lei e o contrato.

Percebe-se, pelo caso concreto, o quão problemática a ideia de supremacia do interesse público é na prática: nela cabe justamente a postura de verticalidade em que a administração deve tutelar os interesses do administrado, em prol de que o individual deve suportar o coletivo. Por esta lógica, o PROMABEN, por ser, de acordo com a ideologia dominante, uma obra de impacto positivo para o contexto urbano, legitima escolhas administrativas que impliquem no reassentamento de pessoas ou, mesmo, na resolução incompleta dos problemas da população local.

Dentro dessa legalidade estrita, a audiência da população assume uma característica primariamente procedimental: a realização de audiência pública ocorre necessariamente por ser etapa dos processos de licenciamento e de licitação da obra; as reuniões da comunidade buscam primariamente viabilizar o cumprimento do plano de reassentamento e, por conseguinte, o andamento físico das obras.

Chama atenção que esse paradigma clássico do direito administrativo ainda encontra legitimação nas instituições jurídicas, muito embora a Constituição Federal de 1988 tenha estabelecido uma nova ordem constitucional, que rompe com o Estado Liberal e inaugura o Estado Democrático de Direito. Esta nova formatação do Estado, como já dito antes, inaugura

uma nova distribuição de poder entre Estado e sociedade, assim como altera o que é objetivo da administração pública.

7.3. A administração pública consensual e a necessidade de um diálogo substancial e não meramente procedimental: a construção democrática da política pública enquanto valor

No campo da filosofia política, Lefebvre (2008) já havia estabelecido que o urbanismo e planejamento tecnicista são incapazes de sozinhos garantirem o direito à cidade. Dentro de uma perspectiva marxista, o autor assevera a necessidade da classe trabalhadora tomar para si o papel de protagonismo da revolução urbana, estabelecendo a democracia como valor inerente do direito à cidade.

Maués (1999) afirma que a democracia se apoia na ideia de igualdade e de que o cidadão é a melhor pessoa para gerir seus próprios interesses. A partir desses postulados, surge: de um lado, igualdade de participação, ligada a ideia de igualdade do voto e, portanto, aos mecanismos da democracia representativa e livre acesso aos cargos públicos; e, de outra banda, a liberdade de participação, que é a oportunidade de o cidadão influir no processo político, na defesa de seus interesses, o que inclui mecanismos como a liberdade de informação e associação. Ambas as dimensões da democracia estão contempladas na distribuição de poderes feita pela Constituição Federal 1988, como consagração do pluralismo político como fundamento constitucional.

A revisão bibliográfica na área do direito administrativo também revelou que a democracia participativa, como base do modo de governança que se chama administração pública consensual, é como a administração pública deve tomar decisão para a garantia de direitos fundamentais. Essa é outra decorrência direta do texto constitucional de 1988.

Como isso deve se realizar na prática? Em uma espécie de engenharia reversa do que deu errado na primeira fase do PROMABEN, como ter democracia no processo de formulação e execução de uma política pública? A resposta é ter a democracia de fato como valor primordial, abandonando-se a ideia de oitiva da sociedade como etapa apenas procedimental.

Retomando-se a noção de ciclo das políticas públicas, a primeira fase é a identificação do problema pela agenda política. Os equívocos da primeira fase do PROMABEN nascem neste primeiro momento, pois como relatado no tópico anterior, a inclusão do problema político na pauta do Município de Belém não se dá em virtude dos anseios comunitários, mas de uma conjunção de fatores externos a ela.

O que se quer pontuar é que essa distorção é catalisada porque, nas fases de formulação (momento em que a política pública é planejada e positivada) e execução (onde a política pública é “tirada do papel”), a sua legitimação se deu somente pela democracia representativa, por meio das instituições clássicas e liberais do Direito Administrativo. A população foi entendida como impactada, mas não como agente de criação e discussão da política pública.

Houve a utilização das tecnologias jurídicas da administração pública consensual no desenvolvimento do processo da primeira fase do PROMABEN, especialmente a audiência pública e a formação de comissão de moradores. Então, por que não houve consensualidade? Porque essa etapa foi tomada de modo meramente procedimental, sem que a comunidade fosse entendida como tomadora de decisões ou agente capaz de influenciar as deliberações administrativas.

É preciso, então, para que não se repita o erro, entender o diálogo da sociedade como valor democrático e fator de legitimação do processo desde o seu início. E, para que isso ocorra, os mecanismos da administração pública consensual não podem ser entendidos como etapas de execução do projeto, mas como instâncias de planejamento e governança – ou seja, deliberação - da política pública.

7.4. Propostas de melhor institucionalização do diálogo no desenvolvimento das políticas públicas no Município de Belém

Entendida a necessidade de tomar a democracia participativa e o diálogo como valores no processo de construção da política pública, fica pendente uma última questão: como construir mecanismos jurídicos que rompam com o caráter procedimental para alcançar a dimensão substancial?

É importante retomar o que Freitas (2017) entende como capacidade de ter uma performance integrada entre a administração pública e a sociedade. Em outras linhas do próprio autor, uma escuta empática¹¹ dos anseios sociais de modo a informar a decisão administrativa. Somente assim seria possível a construção de consenso.

¹¹ Dentro da ciência da comunicação, articulam-se os conceitos de assertividade e empatia, conforme explica Teixeira (2022). Uma comunicação assertiva é aquela que encontra uma interseção com o outro, isto é, entender como a mensagem faz sentido para o interlocutor. A empatia, por sua vez, é colocar-se no lugar do outro, de modo a compreender o seu ponto de vista sobre um determinado assunto. Dentre do aspecto organizacional, a comunicação empática e assertiva tende a favorecer um ambiente de interdependência entre os atores.

Dito isto, é possível extrair um conceito simples, mas que é chave para o redesenho dos instrumentos jurídicos: a solução não pode estar pronta e ser apenas informada para a comunidade. Em outras palavras, deve a comunidade participar do processo de construção da solução do seu problema, inclusive dos aspectos dito técnicos.

Tomando por base o caso em estudo, este postulado se comprova da seguinte forma.

O projeto foi apresentado já pronto e com deficiência de informações, quase inviabilizando que a população pudesse influenciar na sua concepção. Ainda assim, o impacto positivo principal apontado (a remoção do canal a céu aberto) é produto direto da luta e resistência da comunidade ao desenho que incluía a implantação da bacia de acumulação, o que apenas demonstra a necessidade da discussão da inteireza do projeto com a comunidade.

Deste modo, em políticas públicas de impacto como o PROMABEN, não é suficiente garantir a realização da audiência pública. O processo de escuta da população deve ser feito quando os estudos técnicos de fato se iniciam, de modo que o desenho do projeto de intervenção seja um espelho dos anseios da coletividade. Como relatou o técnico em entrevista, as demandas da população relativas ao projeto de engenharia eram difíceis de serem acatadas. E não deve ser por acaso, o momento em que a população se manifesta é já com a contratação da operação de crédito da empreiteira responsável pela obra.

Pensando-se na forma como foi estruturado o PROMABEN, algumas providências poderiam ter causado um impacto positivo na melhor estruturação do diálogo, a saber:

7.4.1. Estruturação, no âmbito do Município de Belém, de mecanismos permanentes de construção de agendas políticas

A implantação do PROMABEN demonstra a possibilidade de um problema que afeta a comunidade ser incluído na agenda política por fatores e agentes externos. Uma primeira linha de correção deste problema é justamente que o Município de Belém estruture mecanismos de oitiva permanente das populações, mapeando os seus anseios e, com base neles, estruturando as políticas públicas.

Impossível, neste contexto, não aludir ao mecanismo do orçamento participativo. Esta experiência já foi desenvolvida no Município de Belém no passado¹², e é reconhecida como

¹² Sobre a experiência do orçamento participativo em Belém, é interessante destacar que ela se encontra historicamente ligada as duas primeiras administrações do atual Prefeito Edmilson Rodrigues, no período de 1997 a 2004. Segundo (ANGEL, SIMONIAN, 2002), o acontecimento surge e, com a alternância de poder para o sucessor Duciomar Costa (que inicia a execução da primeira fase do PROMABEN), rapidamente desaparece por diversos fatores: falta de capital social em Belém; visão instrumentalista da participação popular; cooptação dos movimentos sociais pelo governismo e uso do processo de delegação.

importante mecanismo de democracia participativa, graças à capacidade de extrair da população a sua escala de prioridades a serem atendidas pelo Poder Público (DIAS, 2020).

É importante lembrar que a participação da sociedade na construção do orçamento não é mera sugestão constitucional, mas obrigação jurídica devidamente positivada no inciso I do parágrafo único do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que afirma: “§1º A transparência [da gestão fiscal] será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (BRASIL, 2016). O comando, como se vê, é que a população possa influir na elaboração do orçamento, ou seja, a fase de formulação da política pública). A participação social, portanto, não pode se limitar como instrumento de execução ou ferramenta de controle da política pública.

Dias (2020), de igual modo, alude à obrigação, oriunda do Estatuto da Cidade, de criação de órgãos colegiados de política urbana, que devem contar com a participação da sociedade civil. Esses órgãos têm o papel de construir e controlar as políticas públicas desenvolvidas. A estruturação destes Conselhos, especialmente por meio da efetiva participação de representantes da população para servir de interfase para a sociedade, é condição para que as políticas públicas tenham legitimação democrática.

7.4.2. Estruturação, em operações de crédito, de mecanismos de análise de conformidade do diálogo

A aprovação de uma operação de crédito internacional, tal como a que foi celebrada entre o Município de Belém e o BID (com a interveniência da União), é um processo bastante complexo e burocrático. Além do contato com o agente financiador, da inclusão no orçamento e aprovação do legislativo local, o processo tramita no Banco Central, na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, na Secretaria do Tesouro Nacional, na Presidência da República e no Senado Federal (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022).

Há, então, a participação de diversas instituições da democracia representativa, a saber: Prefeito Municipal, Câmara dos Vereadores, Presidente da República e Senado Federal. Dentro do paradigma liberal do direito administrativo, existe plena legitimidade, especialmente pelo exercício de competência de instituições burocráticas como a Secretária do Tesouro Nacional e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Ocorre que a análise que é feita por essas instituições, especialmente as de índole burocrática, se refere estritamente a aspectos de direito financeiro, especialmente o respeito

aos limites de endividamento e capacidade de pagamento. Para além disso, o processo utiliza minutas-padrão que não podem ser alteradas pelas instâncias locais e agentes financiadores e as diretrizes da Secretaria do Tesouro Nacional proibem cláusula de “natureza política” (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022).

Como se vê, apesar de ser extenso e interfederativo, esse processo não se ocupa de examinar se a política pública a ser financiada foi gestada com a participação da sociedade. Não parece se tratar de uma questão acessória, já que as operações de crédito visam justamente a captação de um grande volume de capital para investimento que não está disponível para o ente captante. Em contrapartida, este ente passa a ficar vinculado por longos prazos de pagamento, assim como a União frequentemente fica como garantidora da operação, considerando que a ela cabe representar o Estado brasileiro nas relações internacionais.

Parece importante, então, estruturar nesse processo de aprovação da operação de crédito, algum tipo de ferramenta de análise da conformidade do diálogo com a população atingida pela política pública a ser financiada. Neste aspecto, algumas providências talvez pudessem ser úteis:

Quadro 7 – Providências para estruturação, em operações de crédito, de mecanismos de análise de conformidade do diálogo

Órgão	Providência
Secretaria do Tesouro Nacional	Exigência de que a instrução do processo de autorização da operação de crédito possua alguma comprovação de diálogo com a população para definição da política pública a ser financiada
	Inclusão, no modelo de lei autorizadora, de tecnologias jurídicas da administração pública consensual, tais como: i) a formação de conselho com participação da sociedade civil para deliberar e acompanhar a execução orçamentária do valor captado; e ii) a previsão da necessidade de consulta pública e/ou audiências para deliberação sobre os projetos financiados
Legislativos locais e Senado Federal	Previsão, nos regimentos internos, de que o processo de autorização da operação de crédito seja acompanhado de oitiva da população envolvida.

Fonte: elaborado pelo autor

Essas providências, apesar de denotarem um caráter procedimental que já foi anteriormente criticado nesse estudo, tem um diferencial que teria feito toda a diferença no caso do PROMABEN: a ocorrência do diálogo com a população teria ocorrido antes da aprovação do projeto e, desta forma, haveria possibilidade real da participação popular influir na realização e no desenho da política pública. Antes da operação de crédito autorizada, a administração pública não poderia ter licitado a obra, por exemplo, de modo que se diminui o

risco de apresentação de um projeto pronto e se limita o caráter informativo que foi a tônica do diálogo na primeira etapa do PROMABEN.

7.4.3. Fortalecimento dos mecanismos de diálogo nos processos de licenciamento ambiental e de licitação da obra

A realização de uma obra pública de grande vulto envolve duas oportunidades de diálogo prévio com a população: o licenciamento ambiental e a licitação da obra.

O licenciamento ambiental da primeira fase do PROMABEN, como já mencionado, não primou pela participação da população, considerando que no EIA/RIMA, não há registro de diálogo com a população e a previsão da comunicação tem o já também mencionado caráter informacional e não de deliberação ou formação de consensos com a população atingida.

Sobre o processo de licitação, é preciso dizer que a Lei Federal nº 8.666/93, que regulamentava as licitações e contratos à época da primeira fase do PROMABEN, exigia¹³ a realização de audiência pública prévia ao lançamento do edital de concorrência em aquisições superiores a 150 milhões de reais. Considerando que o PROMABEN envolveu um custo total de mais de 145 milhões de dólares americanos, certamente a audiência pública seria elegível. Essa pesquisa, contudo, não localizou registro desta audiência.

Se ela não ocorreu, provavelmente foi dispensada, do ponto de vista jurídico, pelo fato da aquisição estar ligada a uma operação de crédito internacional, na forma do que está disposto no §5º do art. 42 da Lei Federal nº 8.666/93, que autoriza a derrogação desta lei em favor das normas de contratação do agente financiador. No caso concreto, o contrato definia as contratações por meio das normas do BID de aquisição.

Deste modo, no caso concreto, essas duas oportunidades foram perdidas. E, mais uma vez, diga-se que essas audiências, se corretamente conduzidas, poderiam influenciar positivamente o projeto porque o licenciamento ambiental era condição para a execução física da obra e a audiência pública da licitação ocorre na fase preparatória, momento em que o projeto que será licitado ainda pode sofrer alterações sem maiores implicações jurídicas.

¹³ O caput do art. 39 da Lei Federal nº 8.666/93 determina que: “Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados” (BRASIL, 2023).

Sendo assim, o fortalecimento das audiências públicas (e/ou de consultas públicas) no licenciamento ambiental e na fase preparatória da licitação podem ter impacto positivo na melhoria do diálogo com a população afetada por empreendimento semelhante à primeira fase do PROMABEN.

7.4.4. Estruturação de mecanismos de conformidade social

A etapa final do ciclo das políticas públicas é o controle, que ocorre pela democracia representativa (manutenção do governante no cargo eletivo), por meio de órgãos de controle, pela análise científica (como é o caso desta pesquisa e de todas as outras que trataram do PROMABEN) e da participação da sociedade.

O controle, em que pese lidar com a política pública já executada (ou malfeita ou, ainda, não executada), não pode ser encarado como mera “engenharia de obra pronta” ou, ainda pior, como legitimação *a posteriori* das escolhas tecnocráticas. O papel do controle social seria justamente servir de mecanismo de contraponto e resistência das populações vulneráveis (BRAVO; CORREIA, 2012).

Assim, como última linha de defesa do diálogo com a população, deveria ter havido a institucionalização de mecanismos de diálogo e controle da política pública para além da constituição da Comissão de Acompanhamento de Obra. Essa ferramenta de representação foi importante, mas encontrava limitações: a primeira e mais importante foi a sua constituição para acompanhar a execução física, o que limitou a sua influência na concepção holística do projeto; as entrevistas com os técnicos confirmaram o que já afirmavam pesquisas anteriores, o objetivo primordial da Comissão de Acompanhamento de Obras era disseminação de informações e não tomada de decisões e formação de consensos; a falta de transparência ativa da administração (ARAÚJO JÚNIOR, 2016); por último, segundo os técnicos, a própria ausência de consensos entre os membros da comissão de acompanhamento de obras, que serviam como delegados da população.

Dito isto, teria causado melhor resultado que a estrutura da Unidade de Coordenação de Projetos do PROMABEN, para além da diretriz de diálogo, tivesse a previsão de um conselho formado por representantes da população, mas que efetivamente tivesse a possibilidade de auditar todo o funcionamento da política pública (contratações e licenciamento ambiental, por exemplo) do que apenas a execução física da obra. Para que esse controle fosse efetivo, por sua vez, é preciso que a administração pública rompa a cultura do sigilo e seja transparente, fornecendo as informações sociais para o juízo popular. Esse

mecanismo, para maior efetividade, deveria constar na lei que criou a Unidade de Coordenação de Projetos do PROMABEN.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 é um marco jurídico para o desenvolvimento de políticas públicas na Amazônia, em virtude de diversos aspectos.

Sobre o modelo de desenvolvimento do território amazônico, diretamente influenciado pelas políticas públicas, torna-se antijurídico o modelo de saque dos recursos naturais e de ausência de diálogo com as populações amazônicas. O texto constitucional possui normas que determinam um dever jurídico de sustentabilidade, que não se contém ao aspecto ambiental, em que pese este também garanta maior proteção ao ecossistema e a biodiversidade amazônica.

Quanto à estruturação das políticas públicas por meio do direito, a Constituição Federal de 1988, como instauradora do Estado Democrático de Direito, rompe com a base ideológica clássica do direito administrativo (derivada do Estado Liberal do século XVII) que fundamentou a ação do Estado brasileiro em subjugação das populações amazônicas. Nesse novo panorama, as etapas de formulação e execução no ciclo das políticas públicas não pode prescindir do estabelecimento do diálogo entre a administração pública e a sociedade. O diálogo, por sua vez, deve ser estruturado pelos instrumentos de consensualidade administrativa, assim entendida uma nova governança que possibilite o pleno exercício da democracia participativa.

O PROMABEN é uma política pública situada nessa complexidade amazônica e no período pós-1988. O seu surgimento na agenda política, a sua formulação e a sua execução, porém, ilustram o grande desafio de concretização das normas constitucionais no cotidiano da administração pública, ainda presa na base ideológica liberal.

A ocupação da classe trabalhadora na Bacia da Estrada Nova, local onde foi desenvolvida a política pública pesquisada, foi fruto direto das ações do modelo de saque da Amazônica, intensificado a partir da década de 60 do século XX. Pode-se dizer até que é uma grande ironia que a avenida construída sobre o dique que possibilitou a ocupação desordenada da área de várzea tenha sido batizada de Bernardo Sayão, que foi o engenheiro responsável pela construção da Rodovia Belém-Brasília, considerada historicamente como marco da integração da região amazônica à economia brasileira.

O PROMABEN surge da adesão do Município de Belém ao modelo do agente financiador do projeto, o BID, sem que esta política tenha sido provocada diretamente dos anseios da população do território de influência. Ocorre que a execução realizada também acaba por escapar às próprias diretrizes do banco e, ao final, causa diversos efeitos deletérios

e contrários aos seus objetivos declarados, especialmente quanto às populações atingidas pelos reassentamentos.

Assim, coube examinar como o diálogo esteve institucionalizado nos documentos jurídicos que formalizaram a primeira fase do PROMABEN. A análise revelou uma institucionalização deficiente, em que os documentos jurídicos de maior força normativa (leis e contratos) não dispunham de condições e salvaguardas ao diálogo com a população afetada. Outros instrumentos, ora tiveram problemas de desenvolvimento (como foi o caso do estudo de impacto ambiental), ora não tinham força normativa (política operacional e documentos de planejamento) suficiente para garantir uma atuação conforme do Município de Belém e do próprio BID.

Fazendo a entrevista dos participantes deste diálogo mal estruturado juridicamente, percebeu-se que a institucionalização deficiente contribuiu para a falta de efetividade. Tanto a percepção dos técnicos quanto das lideranças populares aponta que as iniciativas de diálogo implementadas no projeto tinham muito mais o objetivo procedimental do que garantia de um valor democrático e constitucional. Embora tenham ocorrido, iniciativas como audiências públicas e formação de conselho com lideranças populares não puderam influir diretamente sobre o cerne da política, especialmente porque esta já estava totalmente desenhada quando foi “informada” à população da área de influência.

O diálogo mal estruturado juridicamente e problemático implicou em garantia deficiente ao direito à moradia, pois limitou os efeitos positivos de uma maior oitiva da população, ao mesmo tempo que potencializou o impacto negativo do projeto, especialmente o decorrente do reassentamento. Especificamente sobre a população reassentada, há evidência na literatura e na pesquisa empírica de que o diálogo inefetivo propiciou o rompimento do modo de vida e da subsistência das pessoas que sofreram o deslocamento forçado.

Diante desse achado da pesquisa empírica, reforçou-se a necessidade de romper com a base ideológica clássica do direito administrativo brasileiro, avançando-se para a estruturação de instituições e tecnologias jurídicas que reflitam os valores democráticos e o pluralismo político insculpidos na Constituição Federal de 1988. O diálogo com a população deve ser encarado enquanto valor democrático e não apenas como procedimental.

Deixando o campo da teoria e partindo-se para o caso concreto pesquisado, identificou-se quatro providências que poderiam ter influenciado positivamente na efetividade do diálogo com a população atingida pelo PROMABEN, quais sejam:

Quadro 8 – Providências com possível em impacto positivo em políticas públicas análogas ao PROMABEN

Responsáveis	Providência
Município de Belém	Estruturação de mecanismos permanentes de construção de agendas de políticas públicas no Município de Belém, como o orçamento participativo e o fortalecimento dos colegiados de controle de políticas públicas
	Fortalecimento do diálogo nos processos de licitação e licenciamento ambiental, com a realização de efetiva participação social
	Estabelecimento de mecanismos de avaliação de conformidade social, por meio da criação de um colegiado com meios de avaliação holística do desenvolvimento do projeto e por meio de uma atuação transparente da administração pública
Secretária do Tesouro Nacional, legislativos locais e Senado Federal	Estruturação de mecanismos, em operações de crédito, de avaliação de conformidade do diálogo

Fonte: elaborado pelo autor.

Espera-se que os achados dessa pesquisa possibilitem ao Município de Belém, a União e ao próprio BID possam robustecer a democracia na formulação e execução das políticas públicas. Em termos científicos, mostra-se interessante que esta pesquisa possa ser reproduzida em outros programas congêneres, como os já citados PROCABANGA e PROSAMIN, executados em São Luís/MA e Manaus/AM, de modo a: i) a reprodução do fenômeno em outras cidades amazônicas; e b) validar as propostas para melhor estruturação do diálogo.

Quanto à comunidade da área de influência da primeira fase do PROMABEN, espera-se que esta encontre o espelho de sua luta e resistência e que, cada vez mais, esteja ciente do seu protagonismo na definição das ações estatais em seu território.

REFERÊNCIAS

ABELÉM, Auriléa Gomes. **Urbanização e remoção: por que e para quem?** 2ª Ed. Belém: NAEA, 2018.

ALBUQUERQUE, Maria Claudia Bentes. **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.** 2016. 161 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Meio Ambiente, Belém, 2016. Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia.

ALMEIDA, José Jonas. **A cidade de Marabá sob o impacto dos projetos governamentais.** Dissertação (Mestrado em História). Programa de Pós-Graduação em História Econômica do Departamento de História da FFLCH da USP. São Paulo: 2008.

ALMEIDA, José Jonas. A cidade de Marabá sob o impacto dos projetos governamentais (1970-2000). **Fronteiras**. Dourados, MS, v. 11, n. 20, p. 167-188, jul/dez. 2009.

ALVES, Edivania Santos. A relação entre moradores e o poder público no Programa de Macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova em Belém. In: Encontro Nacional ANPUR, 16, Belo Horizonte, 2015. **Anais**, Belo Horizonte, 2015.

ALVES, Marília Souza Diniz. Do sigilo ao acesso: análise tópica da mudança de cultura. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 30, p. 120-134, 2012.

ANGEL, Fredy Alexis Rivera; SIMONIAN, Ligia Terezinha Lopes. A pororoca da participação autêntica: estudo de caso do orçamento participativo de Belém. **Paper do NAEA**. Belém, v. 1, n. 2, 2020. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.18542/papersnaea.v1i2.10171>>. Acesso em: 04 mar. 2023.

ARAÚJO JÚNIOR, Antônio Carlos Ribeiro. contribuições dos sistemas de informação ambiental (SIAS) no processo de licenciamento ambiental: o caso do PROMABEN, Belém – pa. **Geo UERJ**, [S.l.], n. 29, p. 491-510, ago. 2016. ISSN 1981-9021. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/22297>>. Acesso em: 04 mar. 2023. doi:<https://doi.org/10.12957/geouerj.2016.22297>.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 23ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Transações administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática.** São Paulo: Quartier Latin, 2007.

BELÉM. **Estudo de Impacto Ambiental**. Belo Horizonte: ENGESOLO, 2007. Disponível em: <<https://www.iadb.org/projects/document/EZSHARE-2068641999-25?project=BR-L1065;BR-L1369>>. Acesso 03 dez. 2021.

BELÉM. Lei Municipal nº 9067, de 27 de junho de 2014. **Leis Municipais**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pa/b/belem/lei-ordinaria/2014/906/9067/lei-ordinaria-n-9067-2014-altera-dispositivos-da-lei-n-8889-de-10-de-novembro-de-2011-que-institui-a-unidade-coordenadora-do-programa-uc-p-cria-a-sua-unidade-orcamentaria-no-interesse->>. Acesso em: 3 dez. 2021.

BELÉM. **Plano Específico de Reassentamento – PER Sub - Bacia 01 – trecho 1**. Belém: 2011.

BELÉM. Histórico. **PROMABEN**. Belém, 2021. Disponível em: <<https://promaben.belem.pa.gov.br/institucional/historico/>>. Acesso em 03 dez. 2021.

BELÉM. Promaben II – Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova. Belém, 2023. Disponível em: <<https://promaben.belem.pa.gov.br/subcoordacao-social/promaben-ii-programa-de-saneamento-da-bacia-da-estrada-nova/>>. Acesso em: 01. mai. 2023.

BENATTI, Jose Helder e FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. As novas tendências do planejamento nacional brasileiro: fim da Amazônia Legal? In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; SANCHES, Samyra Napolini; COUTO, Mônica Benetti. **Direito e desenvolvimento no Brasil do século XXI**. Brasília: IPEA, 2013.

BENATTI, Jose Helder. Várzea e as populações tradicionais: a tentativa de implementar políticas públicas em uma região ecologicamente instável. In: ALVES, Fábio. **A função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia**. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9673>>. Acesso em 11 fev. 2022.

BID. **Reassentamento involuntário Política operacional e documento de antecedentes**. Washington, D. C., 1998. Disponível em: <<https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-110529158-68?>>. Acesso em 25 jul. 2022.

BID. **O Programa**. 2009. Disponível em: <https://promaben.belem.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/Contrato_1998_OC_BR_III.pdf>. Acesso em 03 dez. 2021.

BID. **Relatório de Término de Projeto**. Washington, 2009. Disponível em: <<https://www.iadb.org/projects/document/EZSHARE-1809104775-1338?project=BR-L1065>>. Acesso em 03 dez. 2021.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BLOK, Marcella. **Compliance e Governança Corporativa**. 3ª Ed. Freitas Bastos, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 28 fev. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 04 mar. 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em 28 mar. 2023.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Correia. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, v. 109, n.1, mar 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100008>>. Acesso em: 04 mar. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **Revista Estudos Institucionais**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, set/dez. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito da Política Pública em direito. **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CÂMARA MUNICIPAL DE MARABÁ. **História do Município de Marabá**. Disponível em <<http://www.maraba.pa.leg.br/camara/historia-maraba/>>. Acesso em: 01 dez. 2015.

CASTRO, Raifran Abidimar de. Os reassentamentos involuntários em programas de urbanização e de saneamento: os casos do Promabem, Prosamim e Procabanga. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**. Curitiba, v. 8, set/dez 2016.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; ARAÚJO, André Fabiano Guimarães de. A sustentabilidade como princípio constitucional sistêmico e sua relevância na efetivação interdisciplinar da ordem constitucional econômica e social: para além do ambientalismo e do desenvolvimentismo. **Revista da Faculdade de Direito da UFU**. v. 39, n.1, 2011.

CORRÊA, Eduardo de Moraes; VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário. Participação Social na Gestão de Cidades: elaboração e revisão dos Planos Diretores do município de Belém, Pará, Brasil. **P2P E INOVAÇÃO**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 244–259, 2020. DOI: 10.21721/p2p.2020v7n1.p244-259. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/p2p/article/view/5266>>. Acesso em: 2 abr. 2022.

COSTA, A. O. et. al. Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova: a permanência de políticas higienistas no Pará. In: **Revista Cesumar – Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**. v. 26, n. 1., jan/jun 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.17765/1516-2664.2021v26n1p103-114> . Acesso em 23 fev. 2023.

CRUZ, Sandra Helena Ribeiro; MARINHO, Taynáh de Nazaré Argolo. Participação e insurgência no contexto do Promabem em Belém do Pará. **SER Social**. Brasília, v. 18, n. 39, p. 634-651, jul/dez 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.26512/ser_social.v18i39.14644> . Acesso em 01 mai. 2023.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Democracia Urbana: é possível coadunar desenvolvimento sustentável e práticas democráticas nos espaços urbanos no Brasil?** Curitiba: Juruá Editora, 2010.

DIAS, Maurício Leal. Direito processual urbanístico: tutela jurídica do direito à cidade na Amazônia. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDUA**. Belo Horizonte, ano 8, n. 43, jan./fev. 2009. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=56689>>.

DUARTE CARDOSO, Ana Cláudia; VENTURA NETO, Raul da Silva. A evolução urbana de Belém: trajetória de ambiguidades e conflitos socioambientais. **Cadernos Metrópole**. v. 15, n. 29, 2013. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/15816>>. Acesso em 11 fev. 2023.

FERREIRA, Micheline. **Ação Civil Pública defende moradores da Estrada Nova**. Belém: Defensoria Pública do Estado do Pará. Disponível em: <http://defensoria.pa.def.br/noticia.aspx?NOT_ID=312> Acesso em 12 fev. 2023.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha et. al. **Guia de Orientação sobre Trabalhos Acadêmicos do Mestrado Profissional em Direito e Desenvolvimento da Amazônia**. Belém : Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia, 2021.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 20215.

FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. **Revista de Direito Administrativo**. Belo Horizonte, n. 276, set./dez. 2017. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/retrieve/120231/Juarez%20Freitas.pdf>>. Acesso em: 9 set. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Disponível em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Relatorio-Deficit-habitacional-no-Brasil-2016-2019-v1.0_compressed.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2021.p. 14 e 20.

GARCIA, Margarida. Novos horizontes epistemológicos para a pesquisa empírica em Direito: "Descentrar" o Sujeito, "Entrevistar" o Sistema e Dessubstancialiar as Categorias Jurídicas. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**. V. 1, n.1, jan/2014.

IMBIRIBA, Nazaré; OLIVEIRA, Léa Lobato; MITSCHHEIN, Thomas. **Relatos de uma história vivida: desenvolvimento sustentável de comunidades amazônicas e cooperação regional**. Belém: NUMA/UFPA, 2013. Disponível em: <<https://livroaberto.ufpa.br/jspui/handle/prefix/174>>. Acesso em: 28 fev. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 2010: aglomerações subnormais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd_2010_agsn_if.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2022.

IWAKURA, Cristiane Rodrigues. Em busca de um novo conceito de jurisdição. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 16, n. 16, 2015.

JURUBEBA, Diego Franco de Araújo. Direito Administrativo e participação democrática: análise dos fundamentos e técnicas da administração pública consensual. **Revista da AGU**, v. 15, n. 1, 2 maio 2016.

LEÃO, Monique Bentes Machado Sardo. **Remoção e reassentamento em baixadas de Belém: Estudos de caso de planos de reassentamento (1980-2010)**. 2013. 161 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Tecnologia, Belém, 2013. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.

LEÃO, Monique Bentes Machado Sardo. Macrodrenagem e urbanização na bacia da Estrada Nova: conflitos entre APP urbana e reassentamento em baixadas de Belém/PA. In: **III Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo**. Belém: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5ª Ed. São Paulo: Centauro, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MAUÉS, Antonio Gomes Moreira. **Poder e democracia: o pluralismo Político na Constituição de 1988**. Porto Alegre: Síntese, 1999.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. . Pesquisa empírica em Direito Urbanístico: reflexões sobre um trabalho de campo em favelas do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU**. Belo Horizonte, ano 1, n. 1, jul/dez 2015.

MELLO, Alex Fiuza de. Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável da Amazônia: O caso brasileiro. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. n. 107, set. 2015, p. 91-108.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Manual de Instrução de Pleitos**. 2021.11.26 ed. Brasília, 2021. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:42097>. Acesso em 03 dez. 2021.

MONTEIRO, Gustavo Tavares; OLIVEIRA, Assis da Costa. O Papel da Administração Pública Consensual para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia. In: OLIVEIRA, Assis da Costa; SMITH, Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira; TEIXEIRA, Eliana Maria de Souza Franco. **Direito e Desenvolvimento na Amazônia**. 1ª Ed. Florianópolis: Habitus, 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, Aricarla Batista de. **Impactos socioeconômicos nas estratégias de sobrevivência das famílias reassentadas pelo Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova (PROMABEN)**. Orientadora: Joana Valente Santana. 2017. 236 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Instituto de Ciências Sociais e Aplicadas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11259>. Acesso em: 03 dez. 2021.

PEREIRA, Carla Maria Peixoto; VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário. Direito à cidade na perspectiva paraora: concepções dos agentes do sistema de justiça do estado do Pará. In: **Revista Direito e Práxis**. Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, 2020. P. 493-534. Disponível em:

<<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/48192>>. Acesso em 23 fev. 2023.

RODRIGUES, Roberta Menezes et. al. Urbanização das *baixadas* de Belém-PA: transformações do habitat ribeirinho no meio urbano. **Anais do XV ENANPUR**. v. 15, n. 1, 2013. Disponível em: <<http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/261>>. Acesso em 11 fev. 2023.

SANTANA, Joana Valente. Desenho ideológico do BID: modelo de gestão no Promaben em Belém, Pará. **Revista Katálysis**. Florianópolis, v. 15, n. 1, p 21-31, jan/jun. 2012. DOI. 10.1590/S1414-49802012000100002

SANTANA, Joana Valente et. al. Remoção de famílias e impactos socioeconômicos por projetos urbanísticos em Belém. **Revista Direitos, Trabalho e Política Social**. Cuiabá, v. 6, n. 10, jan/jun 2020.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro. **Cadernos de Pesquisa**, n.º 7, mai. 1997. Disponível em: <http://polis.org.br/wp-content/uploads/o_direito_a_moradia.pdf>. Acesso em 30 nov. 2015.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito (UNISC)**, v. 3, p. 119-149, 2018.

SIQUEIRA, Ana Carolina Saavedra et. al. Análise dos efeitos do programa de reabilitação urbana e ambiental da bacia da Estrada Nova – Promaben I: Estudo de caso de trecho da Rua dos Tamoios. In: SARDINHA, Aline de Souza; CHAVES, Andréa Fagundes Ferreira; DOURADO JUNIOR, Octavio Cascaes. **Condições de vida e tecnologias ambientais para a sustentabilidade brasileira**. 1ª Ed. Belo Horizonte: Poisson, 2020.

TALAMINI, Eduardo. A (In)disponibilidade do Interesse Público. In: DIDIER JR., Fredie (Coord. Geral). **Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos**. Salvador: JusPodium, 2017.

TAVARES, Ângelo Cezar Pinho. **Estudo de caso sobre os impactos socioeconômicos de reassentamento involuntário sobre as famílias atingidas pelo Programa de Saneamento da Bacia da Estrada-Nova (PROMABEN I), Belém-PA**. Orientador: Hisakhana Pahoona Corbin. 2020. 211 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/13249>. Acesso em: 03 dez. 2021.

TEIXEIRA, Ana Christina Celano. **Storytelling e técnicas de apresentação: conceitos gerais de comunicação**. Rio de Janeiro: FGV, 2022.

TRINDADE, Márcio Marcelo de Souza. A regularização fundiária de interesse social na cidade de Belém/PA: a experiência do bairro do Jurunas. In: Jornada Internacional de Políticas Públicas, 8, São Luís, 2017. **Anais**, São Luís, 2017.

UGPE. **Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (Prosamim)**. Manaus: 2023?. Disponível em: <<http://www.ugpe.am.gov.br/programas/prosamim/>>. Acesso em: 26 mar. 2023.

YIN, Robert. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 2^a Ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A – ARTIGO
A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIÁLOGO NO PROGRAMA DE SANEAMENTO
DA BACIA DA ESTRADA NOVA (PROMABEN)

THE INSTITUTIONALIZATION OF DIALOGUE IN THE ESTRADA NOVA BASIN
SANITATION PROGRAM (PROMABEN)

Gustavo Tavares Monteiro¹

Assis da Costa Oliveira²

Resumo: Este artigo aborda o processo de institucionalização do diálogo no Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova (PROMABEN) I. A pesquisa foi realizada a partir da abordagem jurídica das políticas públicas e da metodologia do ciclo das políticas públicas. Foi realizada a revisão bibliográfica dos autores que tratam desta abordagem e metodologia, assim como de trabalhos científicos sobre os impactos dos reassentamentos realizados no contexto do PROMABEN I. Também houve a análise dos documentos jurídicos e correlatos coletados. Concluiu-se que houve uma institucionalização deficiente do diálogo na etapa de formulação da política pública, o que provavelmente determinou os impactos negativos decorrentes da implementação do PROMABEN I.

Palavras-chave: PROMABEN; direito à moradia; política pública; formulação; diálogo.

SUMÁRIO

1. Introdução 2. Ciclo da política pública, a sua institucionalização por meio do direito e a importância do diálogo 3. Contexto do PROMABEN enquanto política pública e os impactos sociais decorrentes dos reassentamentos 4. Institucionalização do diálogo no PROMABEN 4.1. Explicação metodológica e composição da amostra 4.2. Análise do diálogo nos documentos da 1ª etapa do PROMABEN 5. Considerações Finais.

1. Introdução

¹ Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia da Universidade Federal do Pará (PPGDDA/UFPA). Procurador do Estado do Pará. E-mail: tm.gustavo@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4120-5059>.

² Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Professor do PPGDDA/UFPA, da Faculdade de Etnodiversidade da UFPA e do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da UnB. E-mail: assisdco@gmail.com ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3207-7400>.

O Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova (PROMABEN) é uma política pública desenvolvida pelo Município de Belém, capital do Estado do Pará, e financiada por meio de operação de crédito externa contraída junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (BELÉM, 2021?). O seu desenvolvimento, iniciado em 2006 e ainda não finalizado, engloba a execução de diversas obras de saneamento, urbanização e construção de unidades habitacionais (BELÉM, 2021?). O âmbito de execução do PROMABEN é a bacia hidrográfica da Estrada Nova, considerada crítica pelo grande adensamento populacional e suscetibilidade a alagamentos decorrentes das marés e das chuvas (TAVARES, 2020).

O PROMABEN, assim como outras políticas públicas semelhantes desenvolvidas em Belém e em outras cidades amazônicas, suscita debate sobre os seus reais objetivos e impactos nas populações de sua área de influência, especialmente quando trazidos à discussão os reassentamentos forçados decorrentes: o efeito das obras é muito mais o embelezamento urbano do que propriamente a melhoria das condições de vida da população (CASTRO, 2016).

Abelém (2018) destaca que no contexto histórico do planejamento urbano de Belém, o interesse da população atingida - especialmente a reassentada – conflita e é relegado diante de outros interesses como o do planejamento realizado por outras instâncias políticas (União) e da especulação imobiliária. Assim, os projetos são tocados com base em um interesse público indefinido e que afronta o das populações que justamente deve ter garantido o direito à moradia.

Diante desta contradição entre objetivos declarados e impactos reais, propõe-se realizar uma análise jurídica da política pública, respondendo a seguinte pergunta: qual foi a institucionalização do diálogo no âmbito do PROMABEN? Para responder a esta questão, toma-se como parâmetro a metodologia do ciclo das políticas públicas, que descreve didaticamente as etapas entre a percepção do problema objeto da política até a sua avaliação (SCHIMDT, 2018). Esta pesquisa concentrará sua análise na etapa de formulação, por meio da pesquisa quanto à presença (ou não) de normas e referências ao diálogo e das tecnologias jurídicas de democracia participativa com as populações afetadas pelo PROMABEN.

Este artigo, por sua vez, divide-se nas seguintes seções: i) breve estabelecimento das etapas do ciclo da política pública e o papel do Direito neste processo, especialmente à luz do referencial teórico fornecido por Fonte (2015), Schmidt (2018) e Bucci (2006, 2019), bem como o papel do diálogo no direito administrativo e nas políticas públicas de moradia à luz da Constituição Federal de 1988; ii) análise do contexto do PROMABEN e de seus impactos sociais, com enfoque nos decorrentes dos reassentamentos involuntários realizados na subdivisão PROMABEN I, a partir do olhar de pesquisadores locais; e iii) análise dos

documentos jurídicos (leis, contratos e seus anexos) e correlatos referentes ao PROMABEN I, de modo a responder ao tema central desta pesquisa.

2. Ciclo da política pública, a sua institucionalização por meio do direito e a importância do diálogo

O estudo da política pública é relativamente recente (a partir da segunda metade do século XX) e se articula diretamente com a necessidade de legitimar o gasto público, sobretudo em ações de cunho prestacional surgidas no contexto do Estado do bem-estar social (FONTE, 2015). O tema, igualmente, é oriundo da ciência política e assume relevância no campo do Direito na medida em a política pública é encarada como meio de concretização de direitos humanos (BUCCI, 2006).

“A política pública é uma resposta a um problema político” (SCHMIDT, 2018 p. 122). Deste ponto de partida, a política pública não se encerra no mundo jurídico, mas por ele transita (BUCCI, 2019). A política pública pode ser decomposta em normas jurídicas abstratas, créditos orçamentários, atos e negócios jurídicos e os fatos propriamente ditos (FONTE, 2015). E, conforme já foi referido, o papel do Direito na política pública pode ser mais bem compreendido a partir da noção didática de ciclo.

O ciclo, por Schmidt (2018), divide-se em cinco fases, a saber: i. percepção do problema a ser resolvido; ii. inserção do problema na agenda política; iii. formulação da política; iv. implementação; e v. avaliação. Já Fonte (2015) adota apenas quatro etapas, quais sejam: i. a escolha da agenda política; ii. formulação da política pública; iii. implementação pela administração, e iv. avaliação.

A primeira etapa (ou primeira e segunda etapa, se usado o referencial teórico de Schmidt) é (são) eminentemente política(s) e ligada(s) aos mecanismos da democracia representativa (pleito eleitoral e escolha dos representantes), em que pese seja debatido o papel do texto constitucional (FONTE, 2015) como balizador da agenda política.

A etapa da formulação da política pública é o lugar, por excelência, da abordagem jurídica das políticas públicas, pois a atuação coordenada da administração pública é contida por regras e processos jurídicos (BUCCI, 2019). É durante a formulação que a escolha política terá que ser compatibilizada e contida no ordenamento jurídico, especialmente à luz da legalidade que é exigida para atuação da administração pública (FONTE, 2015).

A face jurídica da política pública é o orçamento e as normas e atos que balizam a discricionariedade administrativa (FONTE, 2015). Quanto ao orçamento, o inciso I do art. 167

da Constituição da República Federativa do Brasil (1988) textualmente remete à lei orçamentária como fonte de autorização para o início de ações materiais da administração pública. Já em relação à discricionariedade administrativa, esta não é a escolha pessoal do gestor público, mas um espaço de fundamentação dos atos à luz da legalidade e do próprio texto constitucional (BINENBOJM, 2014).

A fase de formulação, então, não pode prescindir de mecanismos de democracia participativa. Esta é um reforço, feito pela distribuição de poderes feita pela Constituição Federal de 1988, que potencializa a participação dos cidadãos por canais outros que não os dos representantes eleitos (MAUÉS, 1999), e que, também por decorrência do texto constitucional, é um mecanismo indispensável na gestão da cidade (ALBUQUERQUE, 2016).

No contexto do planejamento urbanístico de Belém, o que Abelém se refere como “interesse coletivo indefinido” (ABELÉM, 2018, p. 141) claramente se articula com a noção de “interesse público” muito corrente no direito administrativo brasileiro. A Constituição Federal de 1988, por sua vez, não recepciona mais a ideia de supremacia desse interesse público fluido: ao contrário, o texto constitucional impõe que a administração pública pondere os interesses dos envolvidos sempre no fim último de garantia de direitos fundamentais (BINENBOJM, 2014). E essa ponderação, por sua vez, somente ocorre com um diálogo e oitiva qualificada com os envolvidos na etapa de formulação da política pública.

A passagem para a fase de implementação – execução propriamente dita – da política pública exige, então, essa prévia existência de normas orçamentárias e de competência. Estas últimas, à luz da ideia de Estado Democrático de Direito erigido pela Constituição Federal de 1988, demandam a existência de normas procedimentais e do uso das tecnologias jurídicas da democracia participativa, de modo que as decisões administrativas garantam adequadamente os direitos fundamentais à luz dos interesses expressos pelos cidadãos (MONTEIRO; OLIVEIRA, 2021).

A fase de implementação é o cumprimento dos comandos jurídicos por atos materiais da administração ou por outros entes privados que dela recebam delegação. Importante destacar que assim como Batista Junior (2007) assevera que a administração pública hoje não se limita mais à execução pragmática da lei, Schmidt (2018) assinala que a fase de execução demanda novas decisões administrativas. Logo, aqui também devem estar presentes mecanismos de diálogo que garantam o direito à uma “boa administração” (MOREIRA NETO, 2014, p. 170).

A última fase é a avaliação das políticas públicas, que, consoante sugere o nome, é feito o escrutínio sobre o resultado das ações administrativas. Fonte (2015) estabelece que,

institucionalmente, a Constituição Federal 1988 prevê a avaliação por quatro formas de controle: i) político-eleitoral, quando os mecanismos da democracia representativa decidem a continuidade das políticas, normalmente pela manutenção ou destituição dos representantes eleitos; ii) administrativo-interno, que é basicamente a autotutela administrativa fundada no controle de legalidade; iii) legislativo, que engloba ação do parlamento e das cortes de contas; e iv) o judicial, mediante a análise, pelo Poder Judiciário, das ações e omissões do Poder Executivo (e também do Poder Legislativo).

Como pode se ver, o diálogo e o interesse do cidadão envolvido na política pública não são elementos acessórios, mas principais do ciclo de políticas públicas, essencialmente por duas razões: i. o objetivo da política pública sempre deve ser a garantia de direitos fundamentais que, por óbvio, são titularizados pelo cidadão e pelas coletividades; e ii. não é possível que a administração adequadamente garanta os direitos fundamentais sem garantir que os interesses dos cidadãos envolvidos e/ou atingidos pela política pública deliberem sobre a formulação e implementação da ação estatal. E, sobre a participação e a política pública urbanística Albuquerque (2016, p. 53) sintetiza que “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 coletiva desejada”.

Nesta pesquisa, nos apropriaremos da avaliação científica feita por pesquisadores locais para o exame e controle da política pública (SCHMIDT, 2018). Precisamente, a ideia é que, tomando como ponto de partida os impactos sociais decorrentes dos reassentamentos, seja feito um exame mais claro de como o diálogo foi institucionalizado nos documentos jurídicos do PROMABEN.

3. Contexto do PROMABEN enquanto política pública e os impactos sociais decorrentes dos reassentamentos

O PROMABEN é uma política pública ainda em execução e de grande relevância para o município de Belém. Apesar de não finalizado o escopo do projeto, em pesquisa nas plataformas do Google Acadêmico e do Repositório da Universidade Federal do Pará (UFPA), o termo “PROMABEN” retornou, respectivamente, 166 e 10 resultados. Após uma prospeção inicial sobre os resumos dos textos, percebeu-se uma centralização do enfoque nos reassentamentos decorrentes da execução do PROMABEN.

O reassentamento é uma constante nas intervenções urbanas realizadas no Brasil e que causa efeitos deletérios graves às populações afetadas (SANTANA et al., 2020). É uma evidente contradição, se assumirmos que a política pública é encarada no Direito como mecanismo de realização de direitos fundamentais, entre eles a moradia.

Via de regra, os reassentamentos, na Amazônia, se constituem como políticas de moradia que instrumentalizam o argumento da melhoria da qualidade de vida da população beneficiária para justificarem suas ações, em narrativas que dão ênfase aos problemas da (des)organização urbana e as consequentes precarizações das condições socioeconômicas, sanitárias e/ou climáticas dos seus locais de origem.

Quando implantadas, porém, acabam por provocar os efeitos contrários, isto é, a piora ou precarização da qualidade e das condições de vida, pois tendem a ser estruturadas sem a participação dos sujeitos interessados na tomada de decisão sobre o que deveria ser feito para, de fato, melhorar suas vidas. Logo, são plasmadas na decisão unilateral dos agentes estatais, financiadores e/ou empresariais na estruturação destas políticas. Com isso, desconsideram os saberes locais dos sujeitos e grupos sociais sobre quais são os elementos sociais, econômicos, culturais, ambientais e institucionais que devem ser levados em consideração para planejar e avaliar a qualidade desta política pública.

A partir desta premissa, selecionou-se três dissertações de mestrado da UFPA que tratam do histórico do PROMABEN e dos impactos sociais dos reassentamentos realizados no contexto do PROMABEN I, subdivisão da política pública feita por questões de financiamento (LEÃO, 2013), a saber:

Quadro 1 - Dissertações que abordam o histórico do PROMABEN e os reassentamentos por ele provocados

Título	Autor(a)	Ano	Programa
Remoção e reassentamento em baixadas de Belém: estudo de caso de planos de reassentamento (1980-2010)	Monique Bentes Machado Sardo Leão	2013	Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo
Impactos socioeconômicos nas estratégias de sobrevivência das famílias reassentadas pelo Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova (PROMABEN)	Aricarla Batista de Oliveira	2017	Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
Estudo de caso sobre os impactos socioeconômicos de reassentamento involuntário sobre as famílias atingidas pelo Programa de Saneamento da Bacia da Estrada-Nova (PROMABEN I), Belém-PA	Angelo Cezar Pinho Tavares	2020	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido

Fonte: Elaborado pelos autores

Realizando-se o cruzamento entre o relatado por esses trabalhos e a abordagem metodológica da análise jurídica de políticas públicas, a primeira pergunta a ser respondida é: qual o problema político a ser resolvido pelo PROMABEN?

A resposta parece ser a existência de um grande contingente populacional vivendo precariamente em áreas afetadas por alagamentos periódicos, causados pela influência da maré e das chuvas características do clima amazônico (LEÃO, 2013; OLIVEIRA, 2017; TAVARES, 2020). Esta situação atual é produto do histórico de ocupação do solo de Belém em que as áreas de terra firme foram ocupadas pelas classes mais abastadas, ao passo que as áreas de várzea foram ocupadas pelas classes mais pobres, especialmente oriundas de movimentos de êxodo rural e migrações iniciadas e intensificadas a partir da segunda metade do século XX (TAVARES, 2020).

Ocorre que a escolha deste problema para integrar a agenda governamental do Município de Belém não parece ter sido iniciada a partir dos interesses da população afetada. Os três autores (LEÃO, 2013; OLIVEIRA, 2017; TAVARES, 2020) identificam que o PROMABEN está inserido em uma agenda do BID e de outras agências financiadoras internacionais para as cidades brasileiras.

Oliveira (2017), a partir de uma abordagem marxista e dialética, afirma que o PROMABEN tem um objetivo maior de embelezamento e atração de capital do que propriamente a garantia dos direitos à moradia e à cidade para a classe trabalhadora que vive na área de influência do projeto, que, na visão da autora, só seriam garantidos a partir da superação da ordem capitalista. Leão (2013), sobre a questão dos objetivos, cita o discurso do governo municipal que iniciou o projeto, que buscava confundir o todo do PROMABEN com a “Orla Portal da Amazônia”³, que é obra com caráter prioritário de atração turística e de embelezamento.

Em que pese o PROMABEN se propor a resolver um problema real e histórico de Belém, a inserção do problema na agenda política (e conseqüentemente a formulação da política) não foi iniciada a partir do olhar e das reivindicações da população afetada pela política pública, porquanto houve muito mais uma adesão à agenda de reforma urbanística e

³ A Orla do Portal da Amazônia é a implantação, pelo município de Belém, de uma via de circulação de veículos e área de lazer, com calçadas, ciclovias, quadras de esporte e parques infantis na área da Estrada Nova (ALBUQUERQUE, 2016), mas que não está no escopo da operação de crédito com o BID.

de embelezamento da cidade do BID, que prioriza o investimento em infraestrutura em detrimento do gasto social (SANTANA, 2012).

Quanto aos reassentamentos, as dissertações (LEÃO, 2013; OLIVEIRA, 2017; TAVARES, 2020) documentam que o PROMABEN já está inserido em um contexto em que o BID, a partir da vigência da “*Operational Policies (OP 710)*”, busca minimizar os deslocamentos forçados e os seus impactos. Segundo estimativas do próprio BID (1998), em 120 projetos financiados pelo banco entre 1970 e 1998, um total de 650.000 pessoas, a maioria em situação de vulnerabilidade econômica.

Leão (2013) identifica que a preocupação do BID com os reassentamentos é essencialmente econômica, já que o referido documento reconhece que o reassentamento é dispendioso. Não obstante, a diretriz do banco traz exigências como identificação e diálogo com populações locais para a formulação e execução do plano de reassentamento, senão vejamos:

2. Participação da comunidade. O plano de reassentamento incluirá os resultados das consultas realizadas de forma oportuna e sociocultural mente apropriada com uma amostra representativa das comunidades deslocada e anfitriã. As consultas serão feitas durante a fase de elaboração e continuarão durante toda a execução, e supervisão do plano, diretamente ou por meio de instituições representativas e organizações comunitárias. Tomar-se-á cuidado para identificar os subgrupos mais vulneráveis e assegurar que os seus interesses sejam adequadamente representados nesse processo. (BID, 1998, p. 3-4)

O documento também preconiza que não haja a mera indenização dos bens tangíveis, mas a manutenção dos seus padrões de vida e preservação do ambiente (TAVARES, 2020).

Considerando que o aspecto da institucionalização jurídica é o tema central desta pesquisa e será abordado no tópico seguinte, passa-se à avaliação dos impactos sociais dos reassentamentos no PROMABEN.

A pesquisa realizada por Leão (2013) identificou principalmente que o planejamento dos reassentamentos provocados pelo PROMABEN foi sempre subdimensionado quanto ao total de pessoas deslocadas. Esse plano, por sua vez, não foi cumprido por atrasos na construção de moradias na área de implantação e gerou o deslocamento de famílias para área distante (cerca de 6,5 km do local original), em total descompasso com as diretrizes iniciais de reassentamento, que eram a minimização do contingente de atingidos e a realocação mais próxima possível da realidade anterior.

O reassentamento realizado no Residencial Comandante Cabano Antônio Vinagre foi pesquisado em maior profundidade por Oliveira (2017) e Tavares (2020). Ambas as pesquisas

buscaram avaliar os impactos socioeconômicos sofridos pelas famílias reassentadas, valendo-se de entrevistas com as pessoas atingidas.

Os estudos de Oliveira (2017) e Tavares (2020), a partir de observações e aplicação de questionários socioeconômicos, identificaram a melhoria das condições físicas das moradias, considerando que a maioria das famílias viviam em habitações construídas de modo precário e não dispunham de saneamento básico. Vale mencionar que ainda assim as novas habitações têm problemas com infraestruturas, especialmente relacionados as dimensões dos apartamentos e dos edifícios, e a (falta de) qualidade construtiva. Quanto aos serviços públicos, há relativa equivalência de acesso a infraestruturas de saúde, educação e lazer, em que pese ter sido relatada deficiência neste último aspecto, já que o residencial não dispõe de estrutura destinada ao ócio.

Já sobre as condições econômicas das famílias, especialmente relacionadas com acesso ao trabalho, renda e custo de vida, houve o relato de piora após a mudança do local de moradia (Oliveira, 2017; Tavares, 2020). Vários são os fatores causadores deste impacto, tais como: i) aumento dos custos com serviços públicos (principalmente água e energia elétrica) causado por ausência de individualização do consumo e/ou início da cobrança por serviços que antes eram fruídos de modo irregular; ii) aumento do custo com transporte, em virtude da moradia ter se distanciado dos locais de trabalho, que permaneceram próximos ao bairro do Jurunas; e iii) transferência de ocupações de uso misto para ocupações de uso predominante residencial.

Este último fator causador de impacto socioeconômico - transferência de ocupações de uso misto para ocupação de uso predominantemente residencial – é de especial relevância para a constatação de falta de (eficiência do) diálogo. Em que pese o critério 3 do item V da OP-710 do BID (1998) impusesse a consideração da atividade comercial dos moradores reassentados (inclusive para fins de indenização), os espaços comerciais do Residencial Comandante Cabano Antônio Vinagre não puderam ser ocupados, assim como foi desconsiderado que, para além do comércio ostensivo, parte significativa dos moradores pesquisados utilizavam a residência para pequeno comércio (venda de alimentos e bebidas, por exemplo) ou prestação de pequenos serviços (OLIVEIRA, 2017).

Também há relato de rompimento de vínculos de vizinhança e redes de solidariedade (OLIVEIRA, 2017) assim como afastamento da população da dinâmica ribeirinha do bairro do Jurunas (OLIVEIRA, 2020). Os dois aspectos têm rebatimento na piora da situação econômica, denotam a ausência de diálogo para a população local e são o próprio descumprimento da OP-710 do BID.

As práticas institucionais produzem informações sobre os sujeitos locais que acarretam o apagamento ou a descaracterização das redes de sociabilidade e das formas de apropriação dos territórios. Isto, em si, representa um aspecto relevante da incapacidade estatal de estabelecer mecanismos de participação e diagnóstico coerentes com as demandas políticas e dinâmicas socioculturais de vivência do território.

Acaba-se, assim, homogeneizando os sujeitos, por desconsiderar suas diversidades e relações de poder nas relações sociais, e invisibilizando suas vozes, de modo a desconsiderar saberes e contextos fundamentais para a direcionar as políticas de moradia para o que, de fato, seria pertinente considerar para o alcance da melhoria da qualidade de vida.

A falta de diálogo eficaz com as populações reassentadas é relatada pelos três estudos (LEÃO, 2013; OLIVEIRA, 2017; TAVARES, 2020) que, a partir da oitiva dos moradores, revelou que as reuniões de negociação tinham caráter predominantemente informativo, ao invés de ser instrumento de incidência na tomada de decisão dos agentes públicos. E, com isso, de democratização da gestão da política pública e efetivação do diálogo entre as partes envolvidas.

Leão (2013) revela duas questões importantes: i) as negociações eram realizadas de modo individual, sem o reconhecimento e/ou formação de lideranças ou atendimento em grupo; ii) a postura dos agentes públicos era de convencimento quanto à remoção, ao passo que as populações locais claramente buscavam a permanência nos espaços tradicionalmente ocupados.

A predominância da negociação individualizada gera dois efeitos. Primeiro, bloqueia o reconhecimento do caráter coletivo das demandas, com isso dificultando a mobilização coletiva em prol do alcance de objetivos em comum da população local. Segundo, potencializa o conflito entre os sujeitos locais e a desorganização social ao gerar acordos distintos para sujeitos com situação de moradia relativamente semelhantes.

Por outro lado, a escolha das populações locais por permanecer nos locais de moradia coloca em discussão a importância dos vínculos afetivos-simbólicos com o território, por ser o lugar da memória social e das relações sociofamiliares. Assim, o que está em jogo nestas negociações são os projetos de vida dos sujeitos e suas capacidades de resistirem à insistência institucional de reduzir estes complexos projetos de vida a meras questões de deslocamento.

4. Institucionalização do diálogo no PROMABEN

4.1. Explicação metodológica e composição da amostra

Para compreender a forma como ocorreu a institucionalização do diálogo e, mais concretamente, da participação social nos espaços de tomada de decisão do PROMABEN, foi feita pesquisa e análise dos documentos jurídicos do PROMABEN, em quatro mecanismos: i) consulta ao site do PROMABEN; ii) consulta ao site do BID; iii) pedido de acesso à informação, protocolado nos termos da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, questionando sobre a existência de normativos relativos ao PROMABEN; e iv) pesquisa no buscador Google, pelos termos “lei” e “PROMABEN” em conjunto com o operador booleano “E”.

Como documentos jurídicos, buscou-se localizar: i) leis, caracterizadas como fontes primárias de institucionalização da política pública; ii) contrato de financiamento celebrado com o BID e documentos correlatos (anexos, planos e pareceres), pois, conforme exposto anteriormente, a agência financiadora foi protagonista na formulação da política pública; e iii) outros documentos de valor jurídico relevante, como os planos apresentados pelo município de Belém ao BID e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) das obras.

Também foi adotado um recorte ao PROMABEN I, que concentra os fatos analisados pelas dissertações pesquisadas e que foi financiado pela operação de crédito nº 1998/OC-BR (Projeto nº BR-L1065).

Os documentos localizados foram os seguintes:

Quadro 2 - Documentos localizados sobre o PROMABEN

Nº.	Categoria	Título/Descrição	Data	Mecanismo de busca
1	Lei	Lei Municipal nº 8889, de 10 de novembro de 2011, publicada no Diário Oficial Municipal nº 11.969, de 10/11/2011, que “Institui a Unidade Coordenadora do Programa (UCP), cria a sua Unidade Orçamentária no interesse do Programa de Recuperação Urbano-ambiental da Bacia da Estrada Nova, e dá outras providências”, alterada pela Lei Municipal nº 9067, de 27 de junho de 2014	10/11/2011 (alterado em 27/06/2014)	- Buscador Google - Pedido de Acesso à Informação

2	Lei	Lei Municipal nº 8459, de 14 de novembro de 2005, publicada no Diário Oficial Municipal nº 10.540, de 14/11/2005, que “Autoriza o Poder Executivo Municipal a realizar operações externas de natureza financeira de interesse do Município de Belém – Capital do Estado do Pará, e dá outras providências”, alterada pela Lei Municipal nº 8633, de 27 de março de 2008	13/11/2005 (alterado em 27/03/2008)	- Localizado após informação constante no documento 10
3	Contrato	Contrato de Empréstimo nº 1998/09-BR	02/04/2009	- Site do PROMABEN - Site do BID
4	Contrato	Contrato de Garantia	02/04/2009	- Site do PROMABEN - Site do BID
5	Aditivo Contratual	Instrumento de Alteração Contratual	23/08/2013	- Site do BID
6	Anexo do Contrato	Normas Gerais	02/04/2009	- Site do PROMABEN
7	Anexo do Contrato	O Programa	02/04/2009	- Site do PROMABEN
8	Parecer	Parecer Jurídico da Secretaria do Tesouro Nacional sobre a concessão de garantia da União sobre a operação de crédito	30/01/2009	- Site do PROMABEN
9	Parecer	Parecer da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal autorizando a realização da operação de crédito	12/2008	- Site do PROMABEN
10	Parecer	Parecer Jurídico da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos sobre a regularidade do contrato	30/06/2008	- Site do PROMABEN
11	Plano	Plano Específico de Reassentamento	08/2011	- Site do PROMABEN
12	Plano	Plano de Aquisições	27/02/2014	- Site do BID
13	Plano	Proposta de Empréstimo	16/07/2007	- Site do BID
14	Plano	Documento Conceitual do Projeto	01/09/2006	- Site do BID
15	Plano	Esquema do Projeto	29/08/2007	- Site do BID
16	Estudo de Impacto Ambiental	Estudo de Impacto Ambiental	08/2007	- Site do BID
17	Estudo de Impacto Ambiental	Resumo do Estudo de Impacto Ambiental	10/2007	- Site do BID
18	Relatório	Relatório de Término do Projeto		- Site do BID

Fonte: elaborado pelos autores.

A análise dos documentos acima referidos foi feita de modo qualitativo, mediante a leitura e a busca por normas características da administração pública consensual⁴, quais sejam as que tenham caráter procedimental e que possibilitem a oitiva qualificada da população pelo Poder Público.

4.2. Análise do diálogo nos documentos da 1ª etapa do PROMABEN

A Lei Municipal nº 8.889, de 10 de novembro de 2011 (documento 1), em sua redação original que vigorou até 26 de junho de 2014, era extremamente concisa (apenas dois artigos) e apenas criava o órgão “Unidade Coordenadora do Programa (UCP)” sem detalhamento de estrutura ou normas de caráter procedimental. Somente com as alterações procedidas pela Lei Municipal nº 9067 de 27 de junho de 2014 é que há um detalhamento de competências e estruturas. Após a alteração, chama atenção o art. 7º que estatui que:

Compete a Subcoordenadoria Social a execução das ações sociais e habitacionais do Programa, dentre elas negociação, desapropriação amigável, reassentamentos das comunidades remanescentes dos locais de implantação do Programa, com destaque para a implantação dos Programas de Participação Comunitária e Comunicação Social. (BELÉM, 2014).

A Lei Municipal nº 8459, de 14 de novembro de 2005 (documento 2), também é breve e apenas realiza a autorização para a operação de crédito, em cumprimento aos requisitos legais para a operação de crédito. Sobre isso, cabe mencionar que diplomas legislativos desta natureza tem um padrão já preconizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021).

O Contrato de Empréstimo nº 1998/09-BR (documento 3) é essencialmente um contrato de mútuo, dispondo sobre algumas obrigações especiais, tais como: i) aquisição de bens, serviços e obras de acordo com as normas do BID; ii) condicionamento, para o início das obras, da conclusão dos processos de licenciamento ambiental e do reassentamento das famílias; iii) condicionamento de resolução de questões relativas à concessão dos serviços de água e esgoto à Companhia de Saneamento do Estado do Pará, previamente ao início das obras relativas a esta área; e iv) previsão de avaliação intermediária e final do projeto, inclusive quanto aos reassentamentos efetuados. Não há neste documento, ao menos de modo explícito,

⁴ A administração pública consensual é um modo de governança da administração pública baseado em mecanismos que possibilitem conciliar demandas concorrentes e encontrar consensos baseados em negociação e cooperação entre os diversos atores sociais envolvidos (JURUBEBA, 2016)

qualquer norma que trate da participação das populações atingidas nas decisões sobre o programa.

O Contrato de Garantia (documento 4) é apenas um instrumento pelo qual a República Federativa do Brasil, representada pela União, figura como fiadora do contrato.

O documento 5 formaliza a alteração do valor do empréstimo.

As Normas Gerais (documento 6) são uma espécie de anexo e parte do contrato de empréstimo (conforme cláusula 2), com cláusulas essencialmente financeiras e de questões acessórias ao contrato, como a cláusula arbitral e normas anticorrupção. Aqui, também, nenhuma norma que ostensivamente trate da participação da população atingida.

O documento 7 é considerado como “Anexo Único” do contrato e se refere ao projeto a ser realizado com o financiamento. É elencado como um dos quatro objetivos do programa: “aumentar a capacidade operacional e de gestão das entidades envolvidas no Programa, assim como a sua capacidade para incorporar a participação da comunidade no processo decisório” (BID, 2009, p.1). No item 2.06 do documento, há a previsão de financiamento de ações de “sustentabilidade social e institucional”, em quatro subcomponentes que tratam de criação de mecanismo de interação e participação das comunidades atingidas e de fortalecimento institucional dos órgãos responsáveis pela implantação do projeto. O item 4.05 afirma que “a participação da comunidade será assegurada com a adoção do modelo de Gestão Compartilhada detalhado no Plano de Participação Comunitária, acordado com o banco” (BID, 2009, p.5).

Os documentos 8, 9 e 10 são documentos técnicos-jurídicos próprios de operação de créditos, necessários para que ela se complete, mas que não tem menção à participação da comunidade, pois a legislação aplicável não faz qualquer exigência neste sentido.

O Plano Específico de Reassentamento (PER) (documento 11) é um plano já do contexto de implantação do PROMABEN. O próprio documento afirma que ele é um seguimento do Plano Diretor de Reassentamento (PDR), formulado na fase de proposição, e que parte de um diagnóstico da população a ser reassentada. E aqui cabe o presente destaque: o documento é formulado na linha de que o reassentamento é um impacto inevitável do empreendimento e que ele pode e deve ser mitigado, inclusive em cumprimento à já citada OP-710 do BID.

Especificamente sobre o diálogo, há um tópico específico (item II, D) sobre o assunto, mas construído na perspectiva de informar à população reassentada das etapas do processo e de reassentamento e dos tipos de reassentamentos a serem escolhidos. Não fica nítido no documento se a oitiva da população poderia se dar para além dos reassentados e da

problemática do reassentamento, isto é, se a população afetada poderia ter sua opinião valorada sobre a concepção do PROMABEN como um todo.

O documento 12 é o relato de todas as aquisições (bens e serviços) realizadas com os recursos do projeto.

O documento 13 é intitulado “Proposta de Empréstimo” e foi produzido pelo BID, anteriormente à assinatura do contrato. Nele também consta como objetivo aumentar a capacidade de incorporação da participação da comunidade no processo de decisão.

O item 1.12 do documento 13, que traça um histórico de operações anteriores do banco em projetos semelhantes no Brasil e em Belém, colaciona como necessária a colaboração da comunidade e que os planos de reassentamentos devem ser discutidos e aprovados pela comunidade.

O item 2.7 do documento 13 tem redação muito semelhante ao já citado item 2.06 do Anexo Único do contrato. Já o item 3.15 trata da participação comunitária e previa consulta contínua durante a etapa de execução com a participação na definição de soluções e alternativas e a instalação de escritórios locais de apoio aos reassentados.

O item 4.34 do documento 13 relata que o planejamento do PROMABEN I se deu de modo participativo com a comunidade afetada e que teria sido formada uma comissão consultiva de 62 representantes da sociedade civil e de órgãos públicos, um comitê de representantes da comunidade e um grupo de apoio local para a mobilização e participação de lideranças locais.

O documento 14 (Documento Conceitual do Projeto) também é um relatório interno do BID que traz em si muito do que já foi visto em outros instrumentos já analisados, tais como a participação popular como objetivo e a participação também componente do projeto.

O esquema do projeto (documento 15) é apenas um resumo do planejamento do projeto.

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) (documento) 16 e o Resumo do Estudo de Impacto Ambiental (documento 17) são de especial relevância para a pesquisa, pois, além do licenciamento ambiental ser uma exigência legal no ordenamento jurídico brasileiro, o contrato também o impõe como condição para o início das obras civis.

A leitura do EIA mostra que a avaliação tomou o empreendimento muito mais como positivo do que negativo, conforme revela a conclusão: “todos os impactos significativos são Benéficos (positivos), enquanto os impactos Adversos (negativos) foram enquadrados na maioria, de baixa Significância, por serem Temporários, Reversíveis, e de Controle ou Mitigação possíveis” (ENGESOLO, 2007, p. 431).

Especificamente sobre a participação da comunidade, esta é colocada como “medida potencializadora do impacto” de “articulação entre os autos governamentais envolvidos” (BELÉM, 2007, p. 393-394), numa perspectiva de ação positiva do desenvolvimento do empreendimento. Logo em seguida, o documento trata do reassentamento da seguinte forma:

A possibilidade de remoção de famílias caracteriza-se como Impacto Adverso, local, de Curto Prazo, reversível, com as Medidas Mitigadoras dos Planos de Comunicação Social, Plano Diretor de Reassentamento de População e Atividades Econômicas e Plano de Participação Comunitária. A significância é baixa. (BELÉM, 2007, p. 394)

Aqui há uma evidente contradição entre como o EIA avalia o reassentamento como impacto de significância baixa e a importância que o BID deu a essa questão no contrato de mútuo (documento 3), estabelecendo-o como condição para o início das obras.

Por último, o Relatório de Término do Projeto (documento 18) traz uma avaliação global, feita pelo BID, dos objetivos do projeto. Quanto ao componente de sustentabilidade social, onde a participação comunitária é um dos aspectos, houve a avaliação como “satisfatório”. O relatório traz uma avaliação essencialmente positiva da participação comunitária, inclusive narrando a alteração do projeto (eliminação da bacia de acumulação) por iniciativa da comunidade e que teria minimizado o reassentamento. Como lição aprendida, o documento enumera “contar com a participação beneficiada na concepção, durante e após a implementação do Programa” (BID, 2009 p. 19).

É importante notar no documento 18, apesar dessa consideração positiva e de considerar o projeto terminado, também elencou o seguinte diagnóstico negativo sobre as ações sociais do PROMABEN:

Aspectos negativos das ações sociais, incluindo os colhidos durante o Seminário de Encerramento (ver Anexo 2), relacionados com: (i) morosidade e remanejamento dos moradores para local distante; (ii) morosidade dos programas sociais e de geração de trabalho e renda; (iii) dimensão das moradias; (iv) impossibilidade de implantar tarifas sociais de água e morosidade do benefício de tarifa social de eletricidade; (v) aceitação dos custos do condomínio; (vi) morosidade no pagamento dos auxílios; (vii) mudanças na equipe da UCP; (viii) permanência do auxílio moradia; (ix) demora na apropriação da área dos pontos comerciais; (x) mudanças nos critérios de remanejamento; (xi) falta de “humanização” dos técnicos; (xii) mudanças no projeto; (xiii) falta de estudo detalhado das famílias; (xiv) impossibilidade de atender todos os pleitos dos moradores; (xv) indefinição do perímetro e ritmo das obras; (xvi) pouca divulgação e comunicação; (xvii) falta de capacitação processual e uso de mão-de-obra qualificada local; (xviii) conscientização ambiental da comunidade; (xix) presença da polícia; e (xx) falta de conhecimento dos líderes comunitários do início do Programa. (BID, 2009 p. 12)

Esse rol de aspectos negativos enumerados pelo próprio BID vai ao encontro dos achados das pesquisas sobre os impactos sociais do PROMABEN.

A partir do que foi relatado acima, pode-se resumir os dados na seguinte tabela:

Quadro 3 - Síntese de análise dos documentos sobre o PROMABEN

Nº.	Categoria	Título/Descrição	Relevância Jurídica	Presença de normas/referências sobre a participação da comunidade
1	Lei	Lei Municipal nº 8889, de 10 de novembro de 2011, publicada no Diário Oficial Municipal nº 11.969, de 10/11/2011, que “Institui a Unidade Coordenadora do Programa (UCP), cria a sua Unidade Orçamentária no interesse do Programa de Recuperação Urbano-ambiental da Bacia da Estrada Nova, e dá outras providências”, alterada pela Lei Municipal nº 9067, de 27 de junho de 2014	Alta	Presente
2	Lei	Lei Municipal nº 8459, de 14 de novembro de 2005, publicada no Diário Oficial Municipal nº 10.540, de 14/11/2005, que “Autoriza o Poder Executivo Municipal a realizar operações externas de natureza financeira de interesse do Município de Belém – Capital do Estado do Pará, e dá outras providências”, alterada pela Lei Municipal nº 8633, de 27 de março de 2008	Alta	Ausente
3	Contrato	Contrato de Empréstimo nº 1998/09-BR	Alta	Ausente
4	Contrato	Contrato de Garantia	Alta	Ausente
5	Aditivo Contratual	Instrumento de Alteração Contratual	Alta	Ausente
6	Anexo do Contrato	Normas Gerais	Alta	Ausente
7	Anexo do Contrato	O Programa	Alta	Presente
8	Parecer	Parecer Jurídico da Secretaria do Tesouro Nacional sobre a concessão de garantia da União sobre a operação de crédito	Alta	Ausente
9	Parecer	Parecer da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal	Alta	Ausente

		autorizando a realização da operação de crédito		
10	Parecer	Parecer Jurídico da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos sobre a regularidade do contrato	Alta	Ausente
11	Plano	Plano Específico de Reassentamento	Alta	Presente
12	Plano	Plano de Aquisições	Baixa	Ausente
13	Plano	Proposta de Empréstimo	Média	Presente
14	Plano	Documento Conceitual do Projeto	Média	Presente
15	Plano	Esquema do Projeto	Média	Presente
16	Estudo de Impacto Ambiental	Estudo de Impacto Ambiental	Alta	Presente
17	Estudo de Impacto Ambiental	Resumo do Estudo de Impacto Ambiental	Alta	Presente
18	Relatório	Relatório de Término do Projeto	Alta	Presente

Fonte: elaborado pelos autores

A partir da análise dos documentos, é possível dizer que o diálogo com a população afetada foi institucionalizado de modo deficiente.

Em primeiro plano, os documentos de maior densidade jurídica (leis e contrato) não trazem os mecanismos de oitiva da população como condição, por exemplo, para o desembolso financeiro pelo financiador ou mesmo para o início das obras, tal como é feito para o licenciamento ambiental e para as ações de reassentamento. Sobre isso, cabe dizer que o documento 7, muito embora seja anexo do contrato e se trate de uma proposta, também não exerceu esse papel de que os aspectos sociais do empreendimento (entre eles a participação da comunidade) não fossem apenas princípios, mas efetivamente subordinassem o desembolso do financiamento e as ações de infraestrutura deles decorrentes.

O EIA, que poderia ter servido para este fim já que é um instrumento do processo de licenciamento ambiental (condicionante administrativa e contratual para a execução física do empreendimento), fez uma avaliação bastante positiva do projeto como um todo, minimizando o impacto do reassentamento e a necessidade de diálogo prévio com a população local.

Aliás, conforme fica explícito nos documentos de planejamento do projeto junto ao BID, o diálogo com a comunidade foi encarado como acessório ao reassentamento da família e não envolveu, em princípio, a consulta sobre a concepção do todo do PROMABEN. Um exemplo que ilustra isso é que a alteração do projeto mencionada no documento 18 como ponto positivo foi obtida por meio da intermediação do Ministério Público (LEÃO, 2013), denotando

mais um incidente positivo promovido por mecanismos institucionais do sistema de justiça do que por um diálogo estruturado promovido pelo Município de Belém ou pelo BID.

Os documentos tanto de planejamento como os de cunho obrigacional, ao tratarem da participação e da comunidade, trazem muito mais a tônica de “comunicação social”, ou seja, de informações a serem prestadas a população sobre o projeto e o seu andamento, do que de conhecimentos e reivindicações que a população poderia canalizar aos agentes estatais para influenciar na tomada de decisão sobre o empreendimento e a política de reassentamento. Este é um achado que corrobora o que foi relatado pelas populações reassentadas aos pesquisadores consultados sobre o caráter “informativo” (e não de discussão) das reuniões com os agentes estatais (OLIVEIRA, 2017; TAVARES, 2020).

Não obstante, as peças relativas às etapas necessárias à concessão do financiamento, como os pareceres jurídicos, também revelam que o diálogo com a população envolvida não é um critério para a autorização, pela União, da contratação da operação de crédito externa. Nesta etapa do processo, a análise é essencialmente de conformidade com as normas de Direito Financeiro e de análise de capacidade de pagamento do mutuário (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021).

As políticas que preconizam a participação social variam, portanto, conforme a política de crédito do financiador e na articulação entre o que é encarado como desejado na política operacional e o realizado há um evidente e reconhecido descompasso. Os vinte aspectos negativos elencados pelo BID no documento 18 sugerem uma baixa aderência pelo Município de Belém de mecanismos de diálogo eficiente com a população local, assim como demonstram que a organização internacional continuou financiando o projeto apesar do déficit social.

5. Considerações finais

A política pública pode ser compreendida e analisada mais facilmente por meio da teoria do ciclo das políticas públicas. Este esquema documenta o processo por meio do qual um problema é: i) capturado pela agenda política (percepção e/ou escolha da agenda política); ii) institucionalizado pelo Direito (formulação); iii) objeto de implementação pela administração pública ou por quem ela assim delegue (implementação) e; iv) é avaliada (controle). A análise jurídica da política pública, portanto, é centrada na etapa de formulação, embora perpassa, por diversas formas, nas demais etapas do ciclo.

Então, sendo o problema de pesquisa apresentado a avaliação do diálogo eficiente no processo de formulação do PROMABEN, coube perquirir como as tecnologias jurídicas de

uma administração pública consensual aparecem nos documentos que institucionalizaram a fase I do Programa.

O corte no PROMABEN I ocorreu em virtude de o processo de seleção de trabalhos multidisciplinares de avaliação da política pública revelarem uma grande preocupação científica com os efeitos dos reassentamentos realizados nesta fase do PROMABEN. Estes textos selecionados (LEÃO, 2013; OLIVEIRA, 2017; TAVARES, 2020) revelaram a existência de um balanço de impactos negativos para as populações reassentadas, com causas que possivelmente residem na falta de diálogo eficaz dos agentes públicos e privados responsáveis pelo PROMABEN com a realidade da comunidade afetada antes da intervenção.

A análise de 18 documentos coletados por quatro fontes diferentes de busca revela que os principais documentos jurídicos (leis e contratos) não institucionalizaram a efetiva participação das comunidades como condição para o início das obras ou para o repasse do financiamento. A participação da comunidade, na amostra analisada, é considerada como desejada e necessária (especialmente quanto ao reassentamento), mas o seu desenvolvimento só é delineado em documentos assessórios ao contrato, diminuindo a importância desse aspecto em detrimento das obras de infraestrutura.

As pesquisas revisadas e o próprio relatório do BID informam que a primeira etapa do PROMABEN foi considerada finalizada pelo financiador e pelo Município de Belém, em que pese ter havido um diálogo problemático e deficiente com a população local. Neste sentido, o que parece ter havido foi mais um esforço de comunicação e apresentação do projeto do que uma gestão compartilhada do planejamento entre o financiador, o município de Belém e a comunidade afetada.

A pesquisa conclui então que uma análise jurídica sobre a política pública do PROMABEN revela uma institucionalização deficiente do diálogo. Isto porque muito embora a participação da comunidade nas decisões sobre o planejamento da cidade seja assegurada pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, no caso concreto analisado, os documentos jurídicos que compõem a fase de formulação da política pública falharam em garantir que o diálogo fosse eficaz, isto é, que os anseios da comunidade fossem devidamente incorporados no planejamento e execução da política pública. Isto, conforme as pesquisas anteriores de outras áreas do conhecimento já sugeriram, representou em aumento dos impactos negativos para a população reassentada no contexto do PROMABEN I e que o próprio BID reconhecesse que os resultados sociais esperados para a conclusão do projeto não fossem inteiramente atingidos.

Abstract: This article discusses the institutionalization of the dialogue in the Estrada Nova Basin Sanitation Program (PROMABEN) I. The research was done from the legal approach of public policies and the methodology of the public policy cycle. A bibliographical review of authors dealing with this approach and methodology was conducted, as well as scientific works on the impacts of resettlements conducted in the context of PROMABEN I. Legal and related documents collected were also analyzed. It was concluded that there was a deficient institutionalization of the dialogue at the stage of formulating public policy, which probably determined the negative impacts resulting from the implementation of PROMABEN I.

Keywords: PROMABEN; housing rights; public policy; formulation; dialogue.

Referências

ABELÉM, Auriléa Gomes. **Urbanização e remoção: por que e para quem?** 2ª Ed. Belém: NAEA, 2018.

ALBUQUERQUE, Maria Claudia Bentes. **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.** 2016. 161 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Meio Ambiente, Belém, 2016. Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Transações administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática.** São Paulo: Quartier Latin, 2007.

BELÉM. **Estudo de Impacto Ambiental.** Belo Horizonte: ENGESOLO, 2007. Disponível em: <<https://www.iadb.org/projects/document/EZSHARE-2068641999-25?project=BR-L1065;BR-L1369>>. Acesso 03 dez. 2021.

BELÉM. Lei Municipal nº 9067, de 27 de junho de 2014. **Leis Municipais.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pa/b/belem/lei-ordinaria/2014/906/9067/lei-ordinaria-n-9067-2014-altera-dispositivos-da-lei-n-8889-de-10-de-novembro-de-2011-que-institui-a-unidade-coordenadora-do-programa-uc-p-cria-a-sua-unidade-orcamentaria-no-interesse->. Acesso em: 3 dez. 2021.

BELÉM. **Plano Específico de Reassentamento – PER Sub - Bacia 01 – trecho 1.** Belém: 2011.

BELÉM. Histórico. **PROMABEN.** Belém, 2021? Disponível em: <<https://promaben.belem.pa.gov.br/institucional/historico/>>. Acesso em 03 dez. 2021.

BID. **Reassentamento involuntário Política operacional e documento de antecedentes.** Washington, D. C., 1998. Disponível em: <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-110529158-68> Acesso em 25 jul. 2022.

BID. **O Programa.** 2009. Disponível em: <https://promaben.belem.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/Contrato_1998_OC_BR_III.pdf>. Acesso em 03 dez. 2021.

BID. **Relatório de Término de Projeto**. Washington, 2009. Disponível em: <<https://www.iadb.org/projects/document/EZSHARE-1809104775-1338?project=BR-L1065>>. Acesso em 03 dez. 2021.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **Revista Estudos Institucionais**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, set/dez. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito da Política Pública em direito. **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CASTRO, Raifran Abidimar de. Os reassentamentos involuntários em programas de urbanização e de saneamento: os casos do Promabem, Prosamim e Procabanga. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**. Curitiba, v. 8, set/dez 2016.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2015.

JURUBEBA, D. F. de A. Direito Administrativo e participação democrática: análise dos fundamentos e técnicas da administração pública consensual. **Revista da AGU**, v. 15, n. 1, 2 maio 2016.

LEÃO, Monique Bentes Machado Sardo. **Remoção e reassentamento em baixadas de Belém: Estudos de caso de planos de reassentamento (1980-2010)**. 2013. 161 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Tecnologia, Belém, 2013. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.

MAUÉS, Antonio Gomes Moreira. **Poder e democracia: o pluralismo Político na Constituição de 1988**. Porto Alegre: Síntese, 1999.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Manual de Instrução de Pleitos**. 2021.11.26 ed. Brasília, 2021. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:42097>. Acesso em 03 dez. 2021.

MONTEIRO, Gustavo Tavares; OLIVEIRA, Assis da Costa. O Papel da Administração Pública Consensual para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia. In: OLIVEIRA, Assis da Costa; SMITH, Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira; TEIXEIRA, Eliana Maria de Souza Franco. **Direito e Desenvolvimento na Amazônia**. 1ª Ed. Florianópolis: Habitus, 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, Aricarla Batista de. **Impactos socioeconômicos nas estratégias de sobrevivência das famílias reassentadas pelo Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova (PROMABEN)**. Orientadora: Joana Valente Santana. 2017. 236 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Instituto de Ciências Sociais e Aplicadas, Universidade Federal do Pará,

Belém, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11259>. Acesso em: 03 dez. 2021.

SANTANA, Joana Valente. Desenho ideológico do BID: modelo de gestão no Promaben em Belém, Pará. **Revista Katálysis**. Florianópolis, v. 15, n. 1, p 21-31, jan/jun. 2012.DOI. 10.1590/S1414-49802012000100002

APÊNDICE B – COMPROVANTE DE PUBLICAÇÃO



A institucionalização do diálogo no Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova (Promaben)

Gustavo Tavares Monteiro

Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia da Universidade Federal do Pará (PPGDDA/UFPA). Procurador do Estado do Pará.

E-mail: tm.gustavo@gmail.com.

Assis da Costa Oliveira

Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Professor do PPGDDA/UFPA, da Faculdade de Etnodiversidade da UFPA e do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da UnB.

E-mail: assisdco@gmail.com.

Resumo: Este artigo aborda o processo de institucionalização do diálogo no Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova (Promaben) I. A pesquisa foi realizada a partir da abordagem jurídica das políticas públicas e da metodologia do ciclo das políticas públicas. Foi realizada a revisão bibliográfica dos autores que tratam dessa abordagem e metodologia, assim como de trabalhos científicos sobre os impactos dos reassentamentos realizados no contexto do Promaben I. Também houve a análise dos documentos jurídicos e correlatos coletados. Concluiu-se que houve uma institucionalização deficiente do diálogo na etapa de formulação da política pública, o que provavelmente determinou os impactos negativos decorrentes da implementação do Promaben I.

Palavras-chave: Promaben. Direito à moradia. Política pública. Formulação. Diálogo.

Sumário: 1 Introdução – 2 Ciclo da política pública, a sua institucionalização por meio do direito e a importância do diálogo – 3 Contexto do Promaben enquanto política pública e os impactos sociais decorrentes dos reassentamentos – 4 Institucionalização do diálogo no Promaben – 5 Considerações finais – Referências

1 Introdução

O Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova (Promaben) é uma política pública desenvolvida pelo Município de Belém, capital do Estado do Pará,

APÊNDICE C – ARTIGO PUBLICADO

PERSPECTIVA DE UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL A PARTIR DA LEI Nº 8.972/2020 DO ESTADO DO PARÁ

PERSPECTIVE OF A CONSENSUAL PUBLIC ADMINISTRATION FROM THE STATUTE No. 8.972/2020 OF THE STATE OF PARÁ

Gustavo Tavares Monteiro¹

Assis da Costa Oliveira²

Resumo: Este artigo tem com objetivo analisar a Lei nº 8.972/2020 do Estado do Pará, que institui, no âmbito da administração pública estadual, normas básicas de processo administrativo. O exame se dá por meio da ideia de administração pública consensual e a aplicação dos métodos de pesquisa documental e bibliográfica. Inicialmente, o artigo trata do fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo e da decorrente crise dos seus paradigmas tradicionais. Em seguida, é apresentado o conceito de administração pública consensual, suas características e as técnicas de democratização da decisão administrativa. A análise do diploma, propriamente dita, é feita por meio de exames geral, topográfico e das normas específicas que tratam de princípios, direitos e deveres do administrado, dever de decidir e das técnicas de consensualidade. Ao final, é feito um balanço dos avanços e desafios da legislação.

Palavras-chave: Administração pública; Processo administrativo; Consenso; Democracia constitucional.

SUMÁRIO

1. Introdução 2. A constitucionalização e a crise dos paradigmas clássicos do Direito Administrativo 3. A caracterização da administração pública consensual e as técnicas de participação democrática 4. Análise da Lei nº 8.972/2020 do Estado do Pará à luz da consensualidade 4.1. Análises geral e topográfica 4.2. Análise de capítulos 4.2.1. Disposições gerais e princípios da administração pública 4.2.2. Direitos e deveres dos administrados 4.3.3. Análise dos instrumentos e técnicas de participação democrática 5. Avanços e desafios da consensualidade na Lei nº 8.972/2020 do Estado do Pará 6. Considerações finais

¹ Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia da Universidade Federal do Pará (PPGDDA/UFPA). Procurador do Estado do Pará. E-mail: tm.gustavo@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4120-5059>.

² Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Professor do PPGDDA/UFPA, da Faculdade de Etnodiversidade da UFPA e do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da UnB. E-mail: assisdco@gmail.com ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3207-7400>.

1. Introdução

A Lei Estadual nº 8.972, de 13 de janeiro de 2020, instituiu, no âmbito da administração pública estadual do Pará, normas básicas de processo administrativo. A legislação é fruto de um projeto de lei proposto pelo Poder Executivo, que foi redigido por uma comissão de Procuradores do Estado, instituída pela Portaria nº 024/2019 da Procuradoria-Geral do Estado.

A norma preenche uma lacuna legislativa de mais de 20 anos, se considerada a data da Lei Federal nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal. Durante este período, intensificou-se a discussão científica sobre a constitucionalização do Direito Administrativo e da administração pública consensual. Trata-se da rediscussão dos paradigmas que sempre orientaram o Direito Administrativo, especialmente o da “supremacia do interesse público”.

O objetivo deste artigo é analisar a Lei nº 8.972/2020 à luz da ideia de administração pública consensual, com uso dos métodos bibliográficos e documental.

Aborda-se, primeiramente, o fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo e da crise dos paradigmas tradicionais da disciplina, de modo a conceituar administração pública consensual, afirmar as suas características distintivas e identificar as técnicas de democratização da decisão administrativa.

Após, analisa-se a Lei de Processo Administrativo do Estado do Pará para identificar o que a aproxima e o que a separa da ideia de administração pública consensual. A análise se faz por meio da catalogação, no texto da Lei, das expressões mais identificadas com as ideias tradicionais e as contemporâneas do Direito Administrativo. Também é feito um exame mais apurado da enumeração de princípios, da regulação da decisão administrativa e das técnicas de consenso, diálogo e cooperação.

Ao final, será possível tecer uma breve crítica quanto à conformação legislativa da consensualidade no processo administrativo no Estado do Pará.

É preciso mencionar que um dos coautores acompanhou, na condição de chefe da Procuradoria de Assessoramento Jurídico à Chefia do Poder Executivo, os trabalhos da comissão que elaborou o texto proposto à Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Assim, este trabalho possui algumas características próprias da pesquisa-ação³.

³ A pesquisa-ação pode ser definida simplificada como o emprego de técnicas de pesquisa para avaliação de efeitos de mudanças no desenvolvimento de determinadas práticas. (TRIPP, 2005).

2. A constitucionalização e a crise dos paradigmas clássicos do Direito Administrativo

Batista Junior (2007) estabelece que a conformação constitucional tem evoluído para o Estado Democrático de Direito, no qual a dignidade da pessoa humana é o “valor-fonte do ordenamento jurídico”. Diferentemente do Estado liberal, em que a supremacia da lei era o fator de legitimação da atuação administrativa, o Estado Democrático de Direito, como o fundado pela Constituição Federal de 1988, no Brasil, exige uma legitimação do Poder também pela compatibilidade das normas e atos jurídicos com os valores constitucionais, especialmente o da dignidade da pessoa humana.

O mesmo autor (BATISTA JUNIOR, 2007) destaca ainda que, por decorrência da Constituição de 1988, o Estado passa a ter que ser eficiente, pluralista e participativo, o que não se alcança somente com os mecanismos de democracia representativa do Estado de Direito liberal. Especificamente sobre essa transformação, Maués (1999) destaca que a Constituição Federal de 1988 rompe com a lógica de que o poder somente é exercido pelo povo por meio de seus representantes eleitos em sufrágio universal, na medida em que as distribuições primária e secundária de poder permitem ao cidadão e a coletividades por eles formadas (associações, sindicatos, partidos políticos, sociedades empresárias, igrejas etc.) intervirem em assuntos públicos como saúde, educação, meio ambiente, defesa da criança e do adolescente.

E, como corolário dessa conformação constitucional, a administração pública não pode atuar exclusivamente de modo unilateral e de modo a tutelar o cidadão, conforme destaca Maués:

A resposta a quem é o cidadão, isto é, ao alcance do princípio categórico da igualdade, pode ser buscada na ideia de que ninguém, além da própria pessoa, será melhor juiz de seus bens e interesses, nem atuará melhor para alcançá-los. Consequentemente, cada um deve contar com o direito de julgar os objetivos de determinada política. (MAUÉS, 1999, p. 86)

Binenbojm (2014), no entanto, vai além e entende que os próprios paradigmas tradicionais do Direito Administrativo são premissas falsas, ainda que comparadas somente com os fundamentos do Estado liberal.

Historicamente, reconhece-se que o Direito Administrativo se funda basicamente nas ideias de legalidade e de supremacia do interesse público. O Poder Legislativo editaria leis que, por serem expressão da vontade geral, encarnariam o conteúdo do interesse público e, daí, deveriam ser objeto de execução estrita por parte da administração pública (BANDEIRA DE

MELLO, 2007). Por essa conformação, estaria o administrado protegido do arbítrio da administração pública.

Binenbojm (2014) diz que essa explicação é falsa, pois a gênese das primeiras normas de Direito Administrativo, surgidas na França, são oriundas dos precedentes do *Conseil d'État*, espécie de órgão jurisdicional criado pela administração pública francesa para não se submete ao controle de legalidade pela jurisdição comum. Ou seja, não há qualquer apreço real pela garantia da legalidade se o regime jurídico administrativo foi, na verdade, estruturado pela administração e por meio de precedentes, prescindindo de normas derivadas do poder legislativo.

O autor prossegue afirmando que a ideia de supremacia do interesse público deu azo à criação de normas que garantiam uma posição exorbitante da administração frente ao administrado (BINENBOJM, 2014). Quanto ao Brasil, sustenta que o encontro do patrimonialismo oriundo da colonização com o modelo francês de Direito Administrativo exacerbou o caráter autoritário do regime jurídico administrativo.

E, retomando a questão da influência da Constituição Federal de 1988 no Direito Administrativo, Binenbojm (2014) elenca quatro paradigmas que entraram em crise: i) a supremacia do interesse público, que não poderia mais ser o fator legitimador da atuação da administração pública, porquanto a Constituição Federal e os direitos fundamentais nela positivados são o fundamento de validade das demais normas do ordenamento jurídico; ii) o dogma da legalidade porque a atividade administrativa deve sempre fazer a ponderação entre a lei em sentido estrito e os princípios e direitos constitucionais; iii) a discricionariedade, pois exsurge a necessidade da administração adotar procedimentos técnicos e jurídicos que fundamentem (e legitimem) a escolha efetuada, tanto à luz da própria legalidade quanto dos valores constitucionais; e iv) a administração hierarquizada, pois há o surgimento de diversos órgãos e entidades dotados de autonomia administrativa e decisória.

Corroborando esse pensamento, Maia (2014) aponta que a administração contemporânea tem que fazer escolhas para além da mera execução pragmática de tarefas em cumprimento à lei. Essas escolhas, por sua vez, envolvem interpretações diferentes do que seria o interesse público pelos múltiplos órgãos envolvidos na solução de um caso concreto (BATISTA JUNIOR, 2007).

Moreira Neto (2014) anota que a rediscussão do Direito Administrativo, à luz do pluralismo político erigido como valor constitucional, deve propor mecanismos de composição dos diversos interesses presentes na sociedade. A partir desta formatação, a administração pública deve abandonar a ideia adversarial e encarar o administrado como titular do direito de

uma boa administração e fonte das suas decisões, restaurando uma confiança mútua entre a sociedade e o Estado.

Moreira Neto (2014) e Batista Junior (2007) apontam que a administração passa a ter um dever de eficiência e de boa alocação dos recursos públicos em face das múltiplas necessidades da sociedade e dos diferentes direitos fundamentais. Essa alocação adequada, concretizando o direito à boa administração, só é possível mediante a legitimação democrática das decisões administrativas.

A diversificação das necessidades da sociedade e o déficit de legitimidade da democracia representativa determinam uma conformação consensual da administração pública, que Jurubeba conceitua como “modo de gerir as ações públicas com base em mecanismos que visam regular demandas concorrentes e obter soluções consensuais por meio da negociação e da cooperação dos atores sociais envolvidos” (2016, p. 173-174).

3. A caracterização da administração pública consensual e as técnicas de participação democrática

Compreendido o fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo e da necessidade de uma formatação consensual da administração pública, resta entender de que modo essa consensualidade se manifesta.

Palma (2014) afirma que consensualidade pode ter diferentes acepções: i) na mais ampla, compreende todo tipo de prática dialógica entre o Poder Público e os entes privados, ainda que daí surja um ato unilateral e imperativo por parte da administração pública; ii) sendo mais estrito, a consensualidade somente existe em atos de natureza bilateral, o que ainda assim abrange várias categorias, como contratos administrativos; e iii) na concepção mais restritiva, consensualidade somente há no acordo de vontades relativos a uma prerrogativa de decisão unilateral da administração pública, como é o caso de um termo de ajustamento de conduta. Sob qualquer ótica, porém, a autora afirma que consensualidade tem local no processo administrativo, pois é ele quem dá a publicidade e permite o controle dessa consensualidade.

Batista Junior (2007) também identifica que o local da participação popular é justamente o processo decisório da administração, podendo esta influência ocorrer por meio: individual ou coletivo; do exercício do direito de petição ou do direito de defesa; ou de consulta ou de acordos propriamente ditos.

Já Mascarenhas (2020) destaca que a administração pública consensual tem como premissa a oitiva do administrado. A autora rejeita a crítica de que a administração pública

ficaria refém do interesse particular e afirma que, na verdade, o poder público detém a obrigação de ponderar os interesses postos e conformá-los com a garantia dos direitos fundamentais.

Ao tratar de negociação no âmbito da administração pública, Juarez Freitas (2017), enumera o que chama de “habilidades” necessárias a uma atuação não-adversarial, dentre elas a capacidade de impessoalidade, escuta ativa e a possibilidade de performance integradas. A impessoalidade é necessária diante do fato que a administração não pode agir livremente como particular, de modo que as soluções consensuais devem ser proporcionais e objetivas. Já a escuta ativa depende da utilização de técnicas científicas de negociação, sobretudo no sentido de estabelecer um espaço de confiança mútua entre a administração e o administrado para que a obtenção de uma solução duradoura. E, por fim, a performance integrada está ligada ao exercício conjunto de competências entre diversos órgãos e entidades envolvidos na solução de uma determinada controvérsia.

Quando estabelece a sua dicotomia entre Estado Desenvolvimentista e Estado Regulador, Shapiro (2018) afirma que este se apoia na governança legalizada e na participação de grupos de interesse e ambos os fatores dependem do estabelecimento de normas procedimentais que garantam uma oitiva qualificada dos grupos de interesse. Em outras linhas, diferentemente do arranjo desenvolvimentista em que a lei dá competências vinculadas ou discricionários à administração pública, no Estado Regulador toda competência legal tem que ser exercida por meio do processo, que legitima a decisão administrativa pela possibilidade de o administrado influir com provas e fundamentos a decisão motivada do gestor público.

À luz deste referencial teórico, parece correto estabelecer que administração pública consensual é aquela que age por meio de um processo administrativo e que: i) realiza uma escuta qualificada do administrado, de modo a se apropriar das informações, fatos, dados e argumentos dados pelo particular; e, ii) produz a ponderação dos interesses do particular com a legalidade e, sobretudo, com os direitos fundamentais, cuja garantia é o objetivo último da atuação do Poder Público.

Como decorrência desta conceituação, também é possível, ao menos para o objeto deste trabalho, assumir como “marcadores” de uma atividade consensual o seguinte: i) existência de normas processuais que determinem uma decisão motivada e instruída por parte da administração pública; ii) existência de mecanismos e técnicas de provocação, defesa e oitiva do administrado nos processos administrativos em geral; iii) exigência de um dever, por parte da administração pública, de ponderar os interesses particulares no processo de tomada de decisão.

No que se refere as técnicas de consensualidade no Direito Administrativo brasileiro, Jurubeba (2016) cataloga: i) as de arena pública, onde estariam situadas a audiência pública, os conselhos de políticas públicas e as comissões; e ii) os ajustes bilaterais que substituem atos unilaterais da administração pública. Cabe registrar que plebiscitos e referendos também seriam mecanismos de democracia direta e participação popular (FALEIROS JUNIOR, 2017), porém a convocação destes instrumentos é atribuição exclusiva do Congresso Nacional, na forma do inciso XV do art. 29 da Constituição Federal de 1988.

Diante disto, para análise legislativa proposta neste artigo, consideraremos como técnicas as de “arena pública” e os que envolvam atos bilaterais celebrados entre a administração pública e os particulares.

4. Análise da Lei nº 8.972/2020 do Estado do Pará à luz da consensualidade

4.1. Análises geral e topográfica

A Lei Estadual nº 8.972/2020 é um diploma que possui um total de 144 artigos. Estes dispositivos são separados nos seguintes capítulos: i) disposições gerais; ii) princípios da administração pública; iii) atos administrativos; iv) direitos dos administrados; v) deveres dos administrados; vi) início do processo; vii) interessados; viii) competência; ix) impedimento e da suspeição; x) comunicação dos atos; xii) instrução; xiii) dever de decidir; xiv) motivação; xv) desistência e outros casos de extinção do processo; xvi) anulação, revogação e convalidação; xvii) recurso administrativo, reconsideração e revisão; xviii) prazos; xix) sanções; xx) procedimentos em espécie; e xxi) disposições finais.

Topograficamente, pode se verificar a preocupação em estabelecer disposições dedicadas a ter caráter principiológico e a estabelecer direitos e deveres na relação entre administração e administrado. Igualmente, destacam-se os capítulos “dever de decidir” e “motivação” que são de especial relevância para a análise de consensualidade.

Em uma pesquisa inicial, verifica-se que a Lei não traz em seu texto as expressões “direitos fundamentais”, “democracia”, “diálogo”, “consenso” ou “consensualidade”.

A palavra “acordo”, na acepção de ato de consenso entre administração e administrado, aparece em dois pontos, quais sejam: i) o §3º do art. 83, que permite a realização de acordo para fixação de prazos processuais diferenciados, mas restringindo a “casos excepcionais, devidamente justificados”; e ii) inciso IX do art. 130 e caput do art. 134, para tratar do encerramento do processo de ressarcimento de danos a terceiros.

As menções a “contrato” e a “ajustes” aparecem apenas no procedimento especial de invalidação (Capítulo XX). Sobre o tema, está definida a possibilidade de a administração decidir unilateralmente pela nulidade do ajuste, respeitado o direito a ampla defesa e contraditório do contratado e de terceiros.

O verbete “conciliação” aparece no art. 141, que estabelece uma possibilidade geral de solução consensual dos conflitos entre o administrado e a administração pública. Cabe mencionar que o dispositivo remete a sua aplicação ao Código de Processo Civil, à Lei Federal nº 13.655, de 25 de abril de 2018, e à Lei Complementar Estadual nº 121, de 10 de junho de 2019, estas últimas que tratam da conciliação, mediação e arbitragem no âmbito da administração pública em caráter nacional e estadual, respectivamente.

Sobre as soluções consensuais no âmbito do direito administrativo, Freitas (2017) enumera diversas qualidades que devem estar presentes nos ajustes, quais sejam, eficiência, eficácia, probidade, respeito à esfera de indisponibilidade e comprovação de benefícios sistêmicos. A Lei vai ao encontro disso, no art. 141 ao determinar que o termo de ajustamento de conduta ou de gestão “priorizará solução proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais”.

A expressão “interesse público”, por outro lado, aparece de modo bastante frequente e topograficamente privilegiado, mais precisamente: i) o art. 1º, que define as finalidades da Lei, afirma o processo como mecanismo de “atendimento do interesse público”; ii) o art. 3º, que estabelece a enumeração dos princípios, traz a “supremacia e a indisponibilidade do interesse público”, que não consta (ao menos de modo literal) no rol do art. 37 da Constituição Federal, mas como já referido, é a base ideológica do Direito Administrativo brasileiro; iii) nos incisos II, III, e VI do art. 4º, também como elemento axiológico da ação administrativa, precisamente na proibição de renúncia de competências, afirmação da impessoalidade e como critério de interpretação de normas; iv) na alínea “b” do inciso II do art. 9º como critério de deliberação do Governador do Estado quanto a atos normativos de sua competência; v) no inciso II do art. 18, como meio de legitimação para que o administrado possa ingressar em processo que não tenha direito afetado pela eventual decisão final; vi) no art. 57, como fundamento para a prolação de decisão sem oitiva do administrado interessado; vii) no §1º do art. 60, como critério para ampliação objetiva da demanda administrativa; viii) no §2º do art. 63, como fundamento para prosseguimento do processo administrativo, mesmo com desistência ou renúncia de direito por parte do administrado; ix) no caput do art. 68, para, em um critério de exclusão, possibilitar o saneamento de vícios em atos processuais; e x) no art. 89, como fundamento para a suspensão cautelar de atos administrativos unilaterais e bilaterais.

Também há menção às expressões “interesse social” e “interesse geral” em acepções próximas a do “interesse público”, mas podendo significar algum tipo de direito de natureza coletiva, tal como no já referido art. 141.

A ideia de “discrecionabilidade” é citada em duas passagens: i) na alínea “b” do inciso III do art. 9º, como caracterizadora da deliberação do Chefe do Poder Executivo na edição de regulamentos; e ii) no §1º do art. 66, estabelecendo que os atos discricionários são passíveis de invalidação se houver desvio de finalidade consistente na incongruência entre conteúdo e motivo determinante.

Essa análise revela que a Lei Estadual nº 8.972/2020 ainda é bastante fundamentada na visão tradicional do Direito Administrativo, sobretudo nos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público. A referência mais substancial à consensualidade administrativa é feita já quase ao final do texto, mas não como um elemento do procedimento normal da Lei.

O contexto geral da Lei, então, é que, apesar da procedimentalização da decisão administrativa, ainda prevalece a lógica adversarial e assimétrica da administração e o administrado. O consenso é aceito, mas não é visto como fonte primária da decisão administrativa.

4.2. Análise de capítulos

4.2.1. Disposições gerais e princípios da administração pública

A Lei Estadual nº 8.972/2020 afirma que seu escopo é a regulação do processo administrativo e seus atos, com as finalidades de: i) proteção dos direitos administrados; ii) interesse público; e iii) melhor cumprimento dos fins da administração. Essa disposição parece ter uma dupla face: uma visão garantista do processo como meio de proteção do administrado frente ao arbítrio de uma decisão não instruída ou motivada; e outra visão instrumental do processo, como meio de atingimento das finalidades administrativas, ainda que a Lei não informe quais são elas.

O diploma enumera como princípios: i) legalidade; ii) impessoalidade; iii) moralidade; iv) publicidade; v) eficiência; vi) probidade; vii) finalidade; viii) motivação; ix) cooperação; x) razoabilidade; xi) proporcionalidade; xii) ampla defesa; xiii) contraditório; xiv) segurança jurídica; xv) duração razoável do processo; e xvi) supremacia e indisponibilidade do interesse público.

Os cinco primeiros princípios são uma reprodução dos que já estão previstos de modo literal no art. 37 da Constituição Federal. Também há a reprodução de direitos fundamentais e outros princípios constitucionais explícitos e implícitos, tais como: i) a ampla defesa e o contraditório; ii) a duração razoável do processo; iii) razoabilidade (devido processo legal na dimensão substancial); e iv) a proporcionalidade.

Em uma análise de consensualidade, chama atenção a presença da cooperação, da ampla defesa e do contraditório. A positivação da ampla defesa e do contraditório demonstra uma preocupação do legislador em garantir a influência do administrado na decisão administrativa, o que parece compatível com a visão garantista do art. 1º. Já a cooperação é afirmação de que a administração deve justamente abandonar a lógica adversarial e procurar arranjos que busquem a convergência de interesses com ganhos para todos os atores envolvidos (FREITAS, 2007).

4.2.2. Direitos e deveres dos administrados

São estabelecidos os seguintes direitos gerais dos administrados: i) tratamento com respeito, com o fito de facilitar o exercício de direitos e cumprimento de obrigações; ii) ciência do processo e de seus atos quando interessado, assim como vista e cópia dos autos; iii) formulação de alegações e apresentações de prova; iv) representação por advogado, caso o administrativo deseje ou a lei o obrigue; v) obtenção de decisão final motivada no prazo assinalado legalmente; e vi) ser atendido no prazo máximo de trinta minutos.

Já como deveres, tem-se: i) expor os fatos de acordo com a verdade; ii) lealdade, urbanidade, respeito e boa-fé; iii) não agir de modo temerário; iv) colaborar e apresentar informações e documentos quando for solicitado; e v) indicar endereços (físico e eletrônico) para garantir a comunicação dos atos processuais.

Conforme se vê, os direitos e deveres estabelecidos têm um caráter nitidamente procedimental, de modo a possibilitar o bom andamento do processo administrativo e a concretização dos princípios da motivação, cooperação, ampla defesa, contraditório e duração razoável do processo.

Fazendo-se um contraponto com a base ideológica da administração consensual, não há na Lei a afirmação do direito do administrado à “boa administração” e nem a garantia de sua escuta quando houver a discussão de políticas públicas que possam influenciar os seus interesses.

3.3.3. Dever de decidir e motivação

A Lei de Processo Administrativo do Estado do Pará dispõe que a administração pública estadual tem o dever de emitir decisão sobre os processos administrativos, inclusive os oriundos de petições, solicitações e reclamações. Trata-se de uma obrigação decorrente de uma disposição axiológica do inciso II do art. 4º, que dispõe sobre a impossibilidade de renúncia de poderes e competências. O administrado não só tem o direito de peticionar à administração, mas também direito de receber uma decisão final, no prazo de 30 dias úteis (prorrogável por igual período) após a finalização da instrução.

O art. 60 também contempla duas questões importantes: i) possibilidade de ampliação objetiva da demanda administrativa, fundamentada no “interesse público”; e ii) a necessidade de consideração dos enunciados vinculantes dos Tribunais Superiores e das orientações jurídicas da Procuradoria-Geral do Estado.

Em complementação ao dever de decidir há o dever de motivar. Isto é, a Lei Estadual exige que as demandas sejam solucionadas com base em instrução (“indicação dos fatos, fundamentos jurídicos e atos probatórios”) e com motivo explícito, claro e congruente, ainda que haja permissão para utilização de meios de fundamentação remissiva, repetitiva ou automatizada. Neste aspecto, a Lei prescreve (inciso VI do art. 66) que a ausência ou insuficiência de motivação são causas de invalidade do ato administrativo.

4.3.3. Análise dos instrumentos e técnicas de participação democrática

Apropriando-se classificação de Jurubeba (2016), os instrumentos de “arena pública” estão previstos nos art. 42 a 46 da Lei Estadual nº 8.972/2020.

O art. 42 estabelece que quando houver “interesse geral”, o órgão poderá motivadamente abrir consulta pública para manifestação de terceiros. O legislador parece ter optado que a consulta pública fosse uma exceção, já que exige tanto motivação para abertura do diálogo quanto que o procedimento não implique em prejuízo para a parte interessada. A Lei também exige a publicização do procedimento e define o dever de resposta fundamentada aos participantes da consulta, ainda que a devolutiva possa ser feita de forma padronizada.

A audiência pública é tratada de modo bastante sintético no art. 43, que estabelece uma possibilidade genérica de realização da diligência antes da deliberação administrativa. O tratamento é semelhante ao da Lei federal de processo administrativo localizando o instituto na parte de instrução. Ou seja, o papel da audiência pública seria o de informar o gestor sobre as

opiniões dos administrados sobre uma dada controvérsia. Neste ponto, ao menos na literalidade do dispositivo, não estão presentes as condicionantes feitas na consulta pública.

O art. 44 possui outra previsão genérica de participação dos administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas. A única condição estabelecida é o conceito indeterminado de “matéria relevante”, que, ante o seu caráter aberto, compromete o controle sobre situações que poderiam gerar sua aplicação, como é o caso da discussão sobre a formulação de políticas públicas.

O art. 45 prevê que essas técnicas de participação terão seus resultados divulgados por meio preferencialmente eletrônico e, neste dispositivo, mais uma vez se reforça o dever de apresentar uma conclusão dos procedimentos realizados, ainda que de modo sucinto.

O art. 46, por último, parece encarnar a já citada realidade de uma administração multicêntrica e não-hierarquizada ao prever a possibilidade de reunião com titulares e representantes de órgãos ou entidades para a extração de um entendimento comum, o que deve ser formalizado nos autos respectivos. Trata-se de instituto semelhante ao que foi incluindo em 2021 na Lei Federal de Processo Administrativo, lá denominado de “decisão coordenada”. A título de comparação, o instituto estadual prevê um caráter muito mais instrutório da atuação coordenada, ao passo que o instituto federal já prevê o exercício conjunto das competências de diferentes órgãos e entidades, em virtude da relevância da matéria e da necessidade de atuação célere.

Não há menção direta a colegiados, apenas no §3º do art. 62, que trata da necessidade de registro de votos divergentes e decisões orais. A Lei, em diversas passagens, determina a realização de comissões, porém estas são sempre formadas por servidores o que implica que não são (necessariamente) uma técnica de democratização da decisão administrativa.

Quanto aos atos consensuais bilaterais, as menções que a Lei faz são as já documentadas no item 4.1. deste trabalho, quais sejam: i) o negócio jurídico processual relativo a prazos (§3º do art. 83); ii) o acordo que encerra o processo de ressarcimento de danos a terceiros (inciso IX do art. 130 e caput do art. 134); e iii) a previsão genérica de possibilidade de compromisso administrativo (art. 141).

5. Avanços e desafios da consensualidade na Lei nº 8.972/2020 do Estado do Pará

Feita essa análise minuciosa da Lei Estadual nº 8.972/2020, cabe fazer uma reflexão crítica dos avanços e desafios do diploma.

A própria edição da norma já é, em si, um avanço pois estabelece um padrão mínimo para o caminho decisório da administração pública estadual e inicia a superação do foco no ato administrativo. Esse progresso, contudo, não é completo pois a Lei não estabelece uma correlação obrigatória entre um ato administrativo e um processo anterior a ele: há a possibilidade de um ato administrativo surgir independentemente de um processo, ainda que o art. 62 exija a existência de motivação fática e jurídica.

Axiologicamente, a Lei recorre aos paradigmas tradicionais do direito administrativo. Há referência expressa do princípio da “indisponibilidade e supremacia do interesse público”. De igual modo, o “interesse público” é frequentemente utilizado como critério de decisão do administrador. A utilização deste conceito indeterminado, dentre outros, estabelece ainda um predominate grau de discricionariedade para diversos atos materiais e processuais.

Cabe dizer aqui que a análise não é em nome de uma maior vinculação dos atos administrativos à lei, mas busca justamente romper com a clássica dicotomia entre discricionariedade e vinculação: o processo administrativo é justamente o mecanismo de legitimação de toda e qualquer decisão administrativas e esse processo somente pode se dar de forma legítima com a efetiva participação do cidadão na deliberação final.

Não obstante, a Lei também deixa de afirmar qual o fim último da administração pública, que no Estado Democrático de Direito, sempre deve ser a garantia dos direitos fundamentais.

É um avanço, outrossim, a afirmação categórica e qualificada do dever de decidir motivadamente. Para além de apenas poder peticionar, ao administrado também está resguardado o direito de obter uma resposta fundamentada fática e juridicamente. Esta obrigação se estende textualmente para os instrumentos de participação democrática, o que confirma o acerto do legislador neste ponto.

Ademais, o diploma afirma que o ato administrativo pode ser invalidado pela ausência, deficiência ou incongruência de sua motivação, inclusive os que sejam de natureza discricionária. Esta é uma baliza importante, inclusive para o controle de natureza judicial.

Os instrumentos de arena pública são tratados de modo sintético na Lei e com a sua utilização apenas como uma faculdade do administrador público. Ganha especial relevância, neste aspecto, a formatação da consulta pública que foi redigida quase como medida de exceção, o que contrasta, por exemplo, com o art. 29 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro que permite a consulta pública prévia à edição de atos normativos em geral e com o que dispõe as leis das agências reguladoras federais de telecomunicações, energia e água que também exigem a consulta pública prévia à edição de normativos (GROTTI, 2004).

Assim, um grande desafio é uma regulamentação desses procedimentos para que eles possam efetivamente servir de instrumento para uma efetiva democratização e consensualização da solução administrativa, especialmente as que afetem um grupo significativo de pessoas ou que envolvam, justamente, a contraposição de diferentes visões de interesse público ou, ainda, de interesses particulares de diferentes matizes.

Isto porque, a regulamentação pode delimitar os conceitos indeterminados para o cabimento da audiência e da consulta pública, tais como “interesse geral” ou “matéria relevante”, assim como estabelecer regras procedimentais importantes como antecedência mínima de convocação, necessidade de divulgação por meio idôneo a atingir os interessados no assunto e a forma mais adequada para que a contribuição seja feita, por exemplo, como a audiência pública propriamente dita ou mesmo preenchimento de formulário on-line.

Por fim, a regulação também concisa dos atos bilaterais exige uma aplicação sistemática da Lei nº 8.972/2020 do Estado do Pará com as leis federal e estadual de conciliação, mediação e arbitragem na administração pública. A Lei Complementar Estadual nº 121, de 10 de junho de 2019, que trata do tema em nível estadual, estabelece os objetivos e princípios das atividades de negociação, conciliação, mediação e arbitragem da administração pública estadual e dá competências para a Procuradoria-Geral do Estado exercer tais atividades. Aliás, essa solução parece ter sido já prevista pelo próprio legislador, porquanto há referência expressa a esses normativos no citado art. 141.

6. Considerações finais

O fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo tem gerado a rediscussão dos paradigmas clássicos da disciplina: entendida a concretização dos direitos fundamentais como fim do Estado Democrático de Direito - e, por decorrência, da administração pública -, perde sentido o princípio da “supremacia do interesse público”.

A legalidade, a discricionariedade e hierarquização precisam ser revisitadas à luz de uma administração multicêntrica e que deve atender a diversas necessidades de diferentes de grupos de interesse da sociedade.

Em um cenário em que a administração está jungida a um conjunto de valores constitucionais e a interesses sociais diversos (muitas vezes conflitantes), o caminho é uma conformação de uma administração pública consensual, democrática e pluralista. Este modelo de governança pública se estrutura por meio do processo administrativo, que oportuniza uma

escuta qualificada dos administrados e que possibilita, ao final, uma decisão motivada e que pondera os interesses particulares e a garantia dos direitos fundamentais.

Especificamente quanto a Lei nº 8.972/2020 do Estado do Pará, o texto, em uma análise geral e da sua estrutura de princípios, mostra-se tradicional e aderente aos paradigmas clássicos do Direito Administrativo, referindo-se várias vezes ao “interesse público”, tanto afirmando o como princípio, quanto como critério de decisão. Neste aspecto, não há menção às expressões “direitos fundamentais”, “democracia”, “diálogo”, “consenso” ou “consensualidade”.

O diploma analisado, por outro lado, estabelece um dever qualificado de decidir, porquanto a deliberação administrativa deve ser motivada, tanto em fatos quanto em argumentos técnicos e jurídicos, e exaradas em um prazo. A ausência ou defeito de motivação, inclusive em atos de natureza discricionária, também é apontada como defeito do ato administrativo.

Quanto aos instrumentos de audiência e consulta pública, a Lei traz uma disciplina conservadora e sintética. A regulamentação destes dispositivos, ainda não existente, deve ser mais heterodoxa para que determine a utilização das técnicas de democratização e consensualidade para a obtenção de soluções administrativas em questões que envolvam um grande contingente de pessoas ou a resolução de demandas com interesses particulares contrapostos ou diversos.

A consensualidade envolvendo atos bilaterais, como contratos, ajustes e acordos administrativos, também foi objeto de pouca regulamentação, de modo que a Lei sugere a aplicação sistemática de outras legislações estaduais e federais que tratam da negociação, mediação e arbitragem.

É possível concluir, diante deste cenário, que a edição da Lei nº 8.972/2020 do Estado do Pará se mostrou um avanço na exigência de uma administração pública mais democrática. Entretanto, a conformação tradicional e algumas vezes sintética dada a alguns princípios e regras, especialmente os afetos à consensualidade, exige que se enfrente o desafio de uma regulamentação mais ousada.

Abstract: This article aims to analyze Statute no. 8.972/2020 of the State of Pará, which institutes, within the scope of the state public administration, basic rules for administrative proceedings. The examination takes place through the idea of consensual public administration and the application of documental and bibliographic research methods. Initially, the article deals with the phenomenon of the constitutionalizing of Administrative Law and the resulting crisis of its traditional paradigms. Then, the concept of consensual public administration, its characteristics, and the techniques for democratizing administrative decision are presented. The analysis of the statute itself is carried out by means of general and topographical examinations

and specific norms that deal with the principles, rights and duties of the administrator, duty to decide and consensual techniques. At the end, a balance is made of the advances and challenges of the legislation.

Keywords: Public administration; Administrative proceedings; Consensus; Constitutional democracy.

Referências

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 23ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Transações administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. A Administração Pública consensual: novo paradigma de participação dos cidadãos na formação das decisões estatais. **Revista Digital de Direito Administrativo**. v. 4, n. 2, 2017, p. 69-90.

FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. **Revista de Direito Administrativo [recurso eletrônico]**. Belo Horizonte, n. 276, set./dez. 2017. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/retrieve/120231/Juarez%20Freitas.pdf>>. Acesso em: 9 set. 2021.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. As agências reguladoras. *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP*, ano 19, n. 4, p. página inicial-página final, jan./ mar. 2004. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/129/327/3015>. Acesso em: 3 set. 2022.

JURUBEBA, D. F. de A. Direito Administrativo e participação democrática: análise dos fundamentos e técnicas da administração pública consensual. **Revista da AGU**, v. 15, n. 1, 2 maio 2016.

MAIA, Taciana Mara Corrêa. A administração pública consensual e a democratização da atividade administrativa. **Revista Jurídica UNIGRAN**. Dourados, MS, v. 16, n. 31 jan./jun. 2014, p. 74

MASCARENHAS, L. M. A. **Métodos de solução consensual dos conflitos na administração pública ambiental: uma via à efetividade**. 2020. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2020.

MAUÉS, Antônio Gomes Moreira. **Poder e democracia: o pluralismo político na Constituição de 1988**. Porto Alegre: Síntese, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. A consensualidade na Administração pública e seu controle judicial. In: GABBAY, Daniela Monteiro et al. (Coords.). **Justiça federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014. p. 143-187.

SCHAPIRO, Mario. G.. Do Estado Desenvolvimentista ao Estado Regulador? Transformação, Resiliência e Coexistência entre Dois Modos de Intervenção. **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, p. 572-614, 2018.

TRIPP, David. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 443-466, set./dez. 2005. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ep/a/3DkbXnqBQyq5bV4TCL9NSH/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em 9 set. 2021.

APÊNDICE D – COMPROVANTE DE PUBLICAÇÃO DE ARTIGO

Perspectiva de uma Administração Pública Consensual a partir da Lei nº 8.972/2020 do Estado do Pará

Gustavo Tavares Monteiro

Mestrando no Programa de Pós-graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia da Universidade Federal do Pará (PPGDDA/UFGPA). Procurador do Estado do Pará. *E-mail*: tm.gustavo@gmail.com. ORCID: orcid.org/0000-0002-4120-5059.

Assis da Costa Oliveira

Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Professor do Pós-graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia da Universidade Federal do Pará (PPGDDA/UFGPA), da Faculdade de Etnodiversidade da UFPA e do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da UnB. *E-mail*: assisdco@gmail.com. ORCID: orcid.org/0000-0003-3207-7400.

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar a Lei nº 8.972/2020 do Estado do Pará, que institui, no âmbito da Administração Pública estadual, normas básicas de processo administrativo. O exame se dá por meio da ideia de Administração Pública Consensual e a aplicação dos métodos de pesquisa documental e bibliográfica. Inicialmente, o artigo trata do fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo e da decorrente crise dos seus paradigmas tradicionais. Em seguida, é apresentado o conceito de Administração Pública Consensual, suas características e as técnicas de democratização da decisão administrativa. A análise do diploma, propriamente dita, é feita por meio de exames geral, topográfico e das normas específicas que tratam de princípios, direitos e deveres do administrado, dever de decidir e das técnicas de consensualidade. Ao final, é feito um balanço dos avanços e desafios da legislação.

Palavras-chave: Administração Pública. Processo administrativo. Consenso. Democracia constitucional.

Sumário: 1 Introdução – 2 A constitucionalização e a crise dos paradigmas clássicos do Direito Administrativo – 3 A caracterização da Administração Pública Consensual e as técnicas de participação democrática – 4 Análise da Lei nº 8.972/2020 do Estado do Pará à luz da consensualidade – 5 Avanços e desafios da consensualidade na Lei nº 8.972/2020 do Estado do Pará – 6 Considerações finais – Referências

1 Introdução

A Lei Estadual nº 8.972, de 13 de janeiro de 2020, instituiu, no âmbito da Administração Pública estadual do Pará, normas básicas de