

A RETÓRICA DA SUSTENTABILIDADE EM PERSPECTIVA: O NOVO PLANO DIRETOR DE BELÉM E SEU (DES)ALINHAMENTO COM AS AGENDAS CLIMÁTICAS INTERNACIONAIS

 <https://doi.org/>

Data de submissão: 00/00/0000

Data de Publicação: 00/00/0000

Francisco Manoel Nascimento Barbosa

Graduando em Direito
Universidade Federal do Pará
franciscomnbarbosa@hotmail.com
<https://orcid.org/0009-0001-9433-2844>
<http://lattes.cnpq.br/8569545072264720>

Daniella Maria dos Santos Dias

Doutora em Direito
Universidade Federal do Pará
diasdaniella@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-1234-5279>
<http://lattes.cnpq.br/1345611606547188>

Helena Lúcia Zagury Tourinho

Doutora em Desenvolvimento Urbano
Universidade da Amazônia
helenazt@uol.com.br
<https://orcid.org/0000-0001-7588-1680>
<http://lattes.cnpq.br/5283117460253337>

RESUMO

Este artigo analisa o processo de revisão do Plano Diretor de Belém (PA), com ênfase na minuta confeccionada pela FADESP como produto do processo de revisão e encaminhada pela Prefeitura de Belém ao Conselho de Desenvolvimento Urbano em junho de 2025, avaliando sua conformidade com agendas climáticas internacionais. Inserida em contexto amazônico marcado por vulnerabilidades socioambientais e riscos climáticos crescentes, a cidade demanda planejamento urbano robusto e inclusivo. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em análise documental e normativa, confrontando os dispositivos do plano com a literatura especializada em direito urbanístico, justiça ambiental e governança climática. Os resultados indicam a adoção de conceitos como resiliência e Soluções Baseadas na Natureza, evidenciando um alinhamento discursivo relevante. No entanto, a análise crítica de instrumentos como zoneamento e mecanismos de financiamento revela fragilidades institucionais e progressos importantes – a exemplo da proposta de criação de Zonas de Enfrentamento à Crise Climática (ZECC). Conclui que, apesar dos avanços formais, a efetivação da justiça climática em Belém ainda depende da superação de barreiras políticas e econômicas, sobretudo aquelas que favorecem a especulação e mercantilização do espaço urbano, as quais comprometem o potencial transformador do planejamento urbano.

Palavras-chave: Plano Diretor. Belém. Agendas Climáticas. Justiça Ambiental. Desenvolvimento Urbano.

1 INTRODUÇÃO

Em um mundo urbanizado e em acelerado processo de transformação climática, as cidades tornaram-se o epicentro das disputas por justiça ambiental, direito à moradia e sustentabilidade. Segundo o IPCC (2023), os centros urbanos concentram os maiores riscos climáticos, especialmente em regiões tropicais e ecossistemas sensíveis. Belém, capital do Pará, localizada na Amazônia brasileira, exemplifica essa vulnerabilidade extrema ao combinar ameaças de inundação, infraestrutura precária e desigualdade socioespacial persistente.

A considerar o chamado às ações locais para o enfrentamento à emergência climática, os planos diretores, como instrumentos fundamentais do planejamento urbano no Brasil, deveriam desempenhar papel central na articulação entre políticas setoriais, agendas internacionais de sustentabilidade e proteção de populações vulneráveis, conforme sugerido pela Nova Agenda Urbana (2016).

Em Belém, o Plano Diretor foi instituído pela Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008, e sua revisão, que conforme o §3º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deveria ter ocorrido até 2018, só foi iniciada em 2023. Conduzido pela Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento (SEGEP) e pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), com apoio técnico da FADESP e da UFPA, os trabalhos de revisão resultaram em minuta de lei confeccionada pela FADESP em maio de 2025 e encaminhada ao final de junho para apreciação pelo CDU.

Apesar de sua relevância estratégica, são escassas as análises críticas que examinem a compatibilidade entre os dispositivos da nova minuta e os marcos internacionais como a Nova Agenda Urbana (ONU, 2016), a Agenda 2030 e o Acordo de Paris. A lacuna que este artigo busca enfrentar reside na ausência de estudos que avaliem, de modo sistemático, se a proposta de revisão do Plano Diretor do Município de Belém (PDMB) incorpora os princípios da justiça climática, da governança urbana democrática e da função social da cidade.

Assim sendo, o objetivo deste artigo é analisar em que medida o anteprojeto de Lei do novo Plano Diretor do Município de Belém se alinha às agendas internacionais climáticas e ambientais, considerando os desafios locais de enfrentamento dos problemas de exclusão territorial, precariedade urbana e vulnerabilidade socioambiental. Parte da hipótese de que, embora o plano incorpore terminologia e diretrizes das agendas globais, ainda há desalinhamento estrutural entre o discurso da sustentabilidade e os mecanismos normativos propostos, especialmente no que se refere ao zoneamento e ao financiamento da política urbana.

Diante disso, a pergunta que orienta esta pesquisa é: em que medida a minuta do novo Plano Diretor de Belém se alinha às agendas climáticas internacionais, à luz das condições locais de desigualdade e vulnerabilidade urbana?

A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base na análise documental e normativa da minuta do Plano Diretor, dos relatórios de diagnóstico produzidos no âmbito do processo de revisão e dos marcos internacionais (NAU, Acordo de Paris, ODS). Como técnica analítica, utiliza a análise crítica do discurso jurídico-normativo, em diálogo com a literatura especializada em direito urbanístico, justiça ambiental (Harvey, 2013; Fainstein, 2010) e governança climática.

O recorte temporal compreende o período de vigência da Lei nº 8.655/2008 até a confecção da nova minuta em 2025. O corpus empírico é composto por documentos oficiais da Prefeitura de Belém e da FADESP, além das normas internacionais ratificadas pelo Brasil. Com isso, o artigo busca contribuir para o debate teórico e metodológico sobre os limites da retórica da sustentabilidade no planejamento urbano, com ênfase na realidade amazônica e no direito à cidade.

2 A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE BELÉM À LUZ DA AGENDA CLIMÁTICA GLOBAL E DOS DESAFIOS URBANOS NA AMAZÔNIA

A cidade de Belém, capital paraense, está situada no coração da Amazônia e sintetiza o conjunto crítico de desafios urbanos contemporâneos. A intensificação das mudanças climáticas, combinada a desigualdades históricas e à expansão urbana desordenada, torna o município emblemático na reflexão sobre justiça ambiental e planejamento climático. Nesse âmbito, a revisão do seu Plano Diretor – instrumento central da política urbana brasileira – deve ser analisada à luz das agendas globais de sustentabilidade e dos riscos locais decorrentes, sobretudo, da ocorrência de eventos extremos que são efeitos da emergência climática sobre a região – a qual, conforme Bangoim e Santana (2018), é constituída por municípios tradicionalmente definidos por baixa densidade populacional, precário acesso a infraestrutura física e social e existência de modos de vida culturalmente diferenciados.

Como é sabido, atualmente as mudanças climáticas emergem como uma das principais preocupações da agenda internacional. O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), principal órgão científico sobre o tema, destaca os impactos adversos já observáveis sobre a saúde humana, os meios de subsistência e a infraestrutura urbana (IPCC, 2023). Segundo suas projeções, regiões tropicais e ecossistemas como a Amazônia poderão registrar aumentos superiores à média global de temperatura, além de alterações significativas nos padrões de precipitação (FADESP, 2024).

Nesse contexto, as cidades têm sido reconhecidas como atores centrais na implementação de medidas de mitigação e adaptação. A Nova Agenda Urbana (ONU, 2016) e o Acordo de Paris (2015) estabelecem parâmetros para o planejamento urbano sustentável, traduzidos em compromissos como as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs). A operacionalização dessas metas se dá, entre outros meios, pelas Conferências das Partes (COPs).

A COP26 (Glasgow, 2021) foi crucial para a finalização do “Livro de Regras de Paris”, enquanto a COP28 (Dubai, 2023) representou um avanço ao viabilizar o Fundo de Perdas e Danos e estabelecer o compromisso com o abandono progressivo dos combustíveis fósseis (Conselho da União Europeia, 2025). As deliberações entre as partes, conforme estabelecido no Relatório Síntese do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, 2023), culminaram em compromissos firmados pelos países, em vista de cumprir o estamento do Artigo 4, parágrafo 3, do Acordo de Paris, o qual estabelece que "A contribuição nacionalmente determinada sucessiva de cada Parte representará uma progressão em relação à contribuição nacionalmente determinada vigente da Parte e refletirá sua maior ambição possível, à luz das circunstâncias nacionais" (ACORDO DE PARIS, 2015). Adicionalmente, o Artigo 4, parágrafo 9, estabelece que essa meta deverá ser atualizada a cada 5 anos, de modo a informar à UNFCCC acerca das atualizações pertinentes a essas metas (ACORDO DE PARIS, 2015).

Conforme preconiza a Nova Agenda Urbana, as cidades e os assentamentos humanos são reconhecidos como importantes implementadores da ação climática, com o compromisso de promover a ação climática internacional, nacional, subnacional e local, incluindo mitigação e adaptação (NOVA AGENDA URBANA, 2016, p. 8).

Desse mesmo modo, as contribuições apresentadas pelo Brasil foram atualizadas, com a mais recente comunicação do Brasil definindo uma meta para toda a economia de reduzir suas emissões líquidas de gases de efeito estufa em 59 a 67 por cento abaixo dos níveis de 2005 em 2035 (BRASIL, 2024, p. 23), para acelerar a ação climática na, como definido pelo corpo do documento, década crítica.

No Brasil, esse arcabouço internacional encontra desdobramentos na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que articulam o planejamento urbano à função social da cidade (Brasil, 2001). Contudo, a aplicação desses instrumentos é complexa e desigual, especialmente em cidades amazônicas. A urbanização da região, historicamente associada aos ciclos econômicos, ao comércio fluvial e à exploração dos recursos naturais, estrutura-se sobre territórios sensíveis — várzeas, margens ribeirinhas e áreas de terra firme com alta suscetibilidade a inundações (Santos; Dias, 2024).

Belém exemplifica essa vulnerabilidade. A topografia plana e a ocupação assentada, em grande parte, em terrenos de cotas altimétricas suscetíveis a alagamentos e inundações, combinada ao

adensamento informal, resulta em alta exposição a eventos extremos. Do território emerso, 46,37% já apresentam suscetibilidade a inundações (FADESP, 2024). Simulações indicam que uma elevação do nível da água semelhante à que afetou Porto Alegre, em 2024 – 5,2 metros – atingiria mais da metade da população belenense e 62,81% dos domicílios (FADESP, 2024). Esses dados reforçam a centralidade do planejamento urbano na gestão da crise climática local.

A despeito disso, a dimensão urbana da Amazônia segue subdimensionada nas políticas nacionais e internacionais. A imposição de modelos de urbanização especulativos sobre áreas ocupadas por comunidades tradicionais configura o que a literatura tem reconhecido como racismo ambiental (FADESP, 2024). Em Belém, como em outras cidades brasileiras, observa-se a reprodução da chamada “cidade de exceção”, onde a flexibilização de normas atende a interesses privados, em detrimento da coletividade (La Barre, 2013).

Esse cenário vem à tona e reverbera com a realização da COP30 em Belém. Embora o evento represente uma oportunidade para acelerar a agenda climática e atrair investimentos, há preocupações quanto à sua instrumentalização. Estudos alertam para os riscos de gentrificação, mercantilização do espaço e “expulsão silenciosa” de populações vulneráveis, com base em padrões estéticos e intervenções pontuais que desconsideram a redistribuição de infraestrutura (Castro; Dias, 2023). A transformação de Belém em uma “cidade vitrine” pode mascarar desigualdades estruturais, consolidando uma lógica de exclusão (Gomes et al., 2020).

A análise da trajetória recente do Plano Diretor do Município de Belém reforça essa leitura crítica. Promulgado em 2008, o PDMB deveria ter sido revisto até 2018, conforme prazo estabelecido no Estatuto da Cidade. No entanto, o processo enfrentou sucessivos entraves. O Ministério Público do Estado do Pará (2024) chegou a recomendar o veto a uma proposta de alteração legal por inconstitucionalidades, ausência de estudos técnicos e falta de participação popular. A revisão, realizada a partir de 2023, com apoio da FADESP e da UFPA, busca suprir essas lacunas e se articular, formalmente, com marcos como a Nova Agenda Urbana e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (FADESP, 2024).

Diante da convergência entre vulnerabilidades históricas, compromissos climáticos globais e pressões econômicas locais, torna-se urgente avaliar criticamente em que medida o novo PDMB Belém avança para além do discurso e propõe a efetivação de instrumentos normativos compatíveis com os princípios da justiça climática, da governança democrática e da função social da cidade. Essa é a perspectiva que orienta a presente análise.

3 A INCORPORAÇÃO DA AGENDA CLIMÁTICA NA MINUTA DO NOVO PLANO DIRETOR

A minuta do novo Plano Diretor de Belém reconhece formalmente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o Plano Local de Ação Climática (PLAC-Belém) como fundamentos estratégicos para o reordenamento urbano. A visão orientadora do plano é transformar Belém em referência de sustentabilidade, em consonância com campanhas globais como a Race to Zero e a Race to Resilience (PLAC-Belém, 2024). Essa vinculação com o vocabulário internacional, por si só, já revela o esforço institucional de qualificação discursiva diante do desafio climático.

No plano estrutural, a “Macroestratégia 1” define como eixo prioritário “orientar a gestão do território municipal para o enfrentamento da crise climática” (FADESP, 2024). Para dar concretude a essa diretriz, a minuta institui o Zoneamento de Enfrentamento à Crise Climática, que se desdobra em Zonas de Enfrentamento à Crise Climática (ZECC) e Corredores de Recuperação Ecológica (CRE) (FADESP, 2024). As ZECCs concentram as áreas de maior vulnerabilidade socioambiental e preveem a aplicação de Soluções Baseadas na Natureza (SBN) como estratégia adaptativa. Já os CREs visam a aumentar a conectividade entre os remanescentes vegetais e ampliar a permeabilidade urbana.

Além da adaptação, a minuta propõe medidas de mitigação, como a indução da moradia em áreas centrais para reduzir deslocamentos, e a chamada Adaptação Baseada em Ecossistemas, que conjuga engenharia civil com saberes tradicionais (Nações Unidas, 2016; FADESP, 2024). Embora inovadores em sua formulação, tais dispositivos ainda carecem de clareza quanto à sua vinculação normativa e autoaplicabilidade, o que compromete seu potencial transformador diante da complexidade institucional da cidade, na dimensão da gestão pública e no conflito de interesses estabelecido na produção e desenvolvimento de seu espaço urbano.

Ainda que o conteúdo da minuta revele avanços em termos de alinhamento normativo com as agendas climáticas globais, persiste a necessidade de avaliar se esses mecanismos possuem viabilidade prática e capacidade de incidir sobre a realidade urbana. A seguir, discute-se os limites estruturais dessa proposta, contrapondo o discurso normativo às condições de sua implementação.

Entre o discurso e a prática

O planejamento urbano de Belém, como sugerem os documentos técnicos da revisão do plano, é formalmente qualificado por diretrizes internacionais que apontam para um modelo de cidade resiliente, verde e inclusiva. O discurso institucional reconhece a sociobiodiversidade amazônica e incorpora elementos como mitigação, adaptação e soluções baseadas na natureza (SBNs) em

consonância com os marcos estabelecidos pela Nova Agenda Urbana (NAU) e o Acordo de Paris (FADESP, 2024).

Contudo, o acúmulo normativo não tem se revertido em políticas reparadoras eficazes. O desenvolvimento urbano da capital paraense continua subordinado a uma lógica de mercado que reforça padrões históricos de exclusão territorial (FADESP, 2024). A aplicação de instrumentos urbanísticos requer infraestrutura administrativa robusta e cultura de governança territorial que, no caso de Belém, mostram-se fragilizadas. Como destacam Cardoso, Gomes e Melo (2007), a cidade apresenta falhas históricas na integração institucional e na operacionalização da regulação urbanística.

Tais obstáculos revelam o problema mais profundo: o desenho institucional débil, que se manifesta na ausência de mecanismos efetivos de participação social vinculante e de monitoramento contínuo das políticas públicas (IPEA, 2020). A simples menção à participação não garante sua eficácia. Reis e Venâncio (2016) já alertavam que, no Brasil, a gestão democrática tem sido sistematicamente erodida por estratégias de flexibilização normativa e de captura do interesse público por agentes do capital imobiliário.

Diante disso, a efetivação das diretrizes climáticas depende não apenas de sua formulação legal, mas da construção de instrumentos deliberativos e de controle social que transformem o planejamento em prática democrática. Medidas como conselhos urbanos deliberativos, fóruns locais permanentes e sistemas de avaliação participativa poderiam conferir maior densidade institucional à aplicação das ZECCs e demais zonas especiais previstas.

Apesar dessas limitações, é preciso reconhecer que o novo Plano Diretor representa uma inflexão positiva ao incorporar à tradicional gestão do espaço físico o campo da governança climática. A prioridade conferida às populações vulneráveis – como grupos periurbanos e ribeirinhos – sinaliza avanço na qualificação discursiva do instrumento (Belém, 2024). Ainda assim, este amadurecimento normativo esbarra nas barreiras estruturais da política urbana local, atravessada por interesses econômicos e arranjos institucionais que favorecem a mercantilização do espaço.

A análise crítica desta seção revela que a minuta do Plano Diretor do Município de Belém reflete uma importante atualização no vocabulário e na estrutura normativa das políticas urbanas locais. No entanto, a lacuna entre a ambição normativa e sua implementação prática permanece como o maior desafio. Na seção seguinte, investigaremos como essa disjunção se materializa nos instrumentos concretos do plano, como o zoneamento, o financiamento e a institucionalização da participação.

4 A EVOLUÇÃO DO ARCABOUÇO NORMATIVO: DA REFORMA URBANA ÀS AGENDAS CLIMÁTICAS

A política urbana brasileira tem sua base moderna consolidada a partir do movimento pela reforma urbana, que obteve vitória significativa com a inclusão dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988. Tais dispositivos consagraram os princípios da participação popular e do acesso equitativo aos benefícios da urbanização como fundamentos do ordenamento urbano brasileiro (Reis; Venâncio, 2016). Esse marco normativo foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que tornou obrigatória a elaboração de Planos Diretores participativos e compromissados com a função social da propriedade urbana (Reis; Venâncio, 2016; Belém, 2024).

Nesse contexto, o Brasil ganhou destaque internacional ao promover a noção de “direito à cidade” como um valor jurídico e político, inserindo o país na agenda global (BRASIL, 2021c). Isso porque, com o avanço das preocupações ambientais no plano internacional, as pautas históricas do direito à moradia e da justiça socioespacial passaram a se articular com os desafios da emergência climática.

A incorporação dessa nova sensibilidade ocorreu, em especial, por meio da Agenda 2030 da ONU e do Acordo de Paris. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11, por exemplo, propõe “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (Organização das Nações Unidas, 2015; 2017). O Acordo de Paris, por sua vez, impulsionou a formulação de metas de mitigação e adaptação em nível subnacional, como a meta brasileira de redução de 53% das emissões até 2030, em relação aos níveis de 2005 (BELÉM, 2024; IPCC, 2023).

Esse movimento culminou na Nova Agenda Urbana (NAU), elaborada na Conferência Habitat III, em 2016. Nela, o Brasil desempenhou papel de protagonismo ao inserir expressamente o “direito à cidade” no texto-base (Brasil, 2016a; 2021c). A NAU orienta a forma como as cidades devem ser planejadas, financiadas e governadas para alinhar desenvolvimento urbano e sustentabilidade.

É nesse horizonte normativo que se insere o processo de revisão do Plano Diretor de Belém. A cidade tem buscado internalizar a linguagem global por meio da elaboração do Plano Local de Ação Climática (PLAC-Belém), concebido como instrumento estratégico para um desenvolvimento urbano justo, resiliente e sustentável (Belém, 2024). O processo contou com a participação do Fórum Municipal de Mudanças Climáticas, ampliando o diálogo com a sociedade civil.

Complementarmente, o plano de trabalho da revisão do Plano Diretor contempla diretrizes que associam políticas sociais e territoriais à sociobiodiversidade amazônica, com foco em medidas de mitigação e adaptação climática (Belém, 2024). Essa tentativa de reorganização institucional visa a

romper com o modelo histórico de Belém, marcado por uma estrutura urbana voltada prioritariamente para os interesses do mercado imobiliário (Belém, 2024).

A realização da COP 30 em Belém representa, portanto, uma oportunidade simbólica e política para reafirmar o compromisso da cidade com os princípios da justiça climática. Ressalte-se que a justiça social é apresentada como elemento central para viabilizar trajetórias de desenvolvimento que combinem sustentabilidade ambiental e equidade (IPCC, 2023; Belém, 2024).

Esse percurso normativo revela a crescente complexidade na governança urbana, onde o planejamento passa a ser desafiado a integrar variáveis climáticas e sociais. A seguir, analisa-se em que medida essas diretrizes se materializam na prática institucional da cidade.

5 A DISCREPÂNCIA ENTRE O DISCURSO E A MATERIALIDADE PRÁTICA

Apesar da sofisticação formal do novo arcabouço, sua transposição para a realidade encontra obstáculos históricos, institucionais e estruturais. Em muitos casos, leis urbanas são aprovadas, mas sem a necessária efetividade estatal, o que as converte em declarações de intenção com pouco ou nenhum impacto sobre o cotidiano da população (Gomes et al., 2020). O Estatuto da Cidade, ainda que inovador em sua concepção, teve implementação parcial e desigual nos municípios brasileiros, limitada por déficits técnicos, orçamentários e humanos.

No caso de Belém, a trajetória da legislação urbanística tem sido descrita como uma “história das frustrações”. Um exemplo emblemático é a não regulamentação da redefinição dos distritos administrativos, prevista no Plano Diretor de 2008. Assim sendo, a nova minuta do PDMB, ao prever a autoaplicabilidade de seus instrumentos, reconhece implicitamente que essa prática nunca se consolidou como política pública (Belém, 2024).

Instrumentos como o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), importantes para a mediação entre crescimento urbano e qualidade de vida, têm demonstrado baixa efetividade, muitas vezes falhando em proporcionar o diálogo entre poder público e comunidades afetadas (Costa et al., 2020a). A participação social – um dos pilares normativos do planejamento democrático – tem se revelado frágil, frequentemente reduzida a instâncias consultivas, com pouco poder de deliberação (Krause et al., 2020a).

A lacuna entre discurso e prática decorre, em grande parte, da influência de interesses políticos e econômicos que subordinam o direito à cidade à lógica da mercantilização do espaço urbano. A realização da COP 30, nesse contexto, permite levantar preocupações legítimas sobre a possibilidade de gentrificação, remoções disfarçadas e valorização fundiária orientada por interesses privados sob a

roupagem do ambientalismo (Castro; Dias, 2023). A cidade corre o risco de ser tratada como vitrine internacional, em vez de território de justiça urbana.

Como observam Reis e Venâncio (2016), a captura do planejamento por agentes do capital imobiliário é favorecida por regulamentações municipais flexíveis e pelo avanço das parcerias público-privadas, muitas vezes dissociadas do interesse coletivo. O modelo de cidade que emerge desse processo é profundamente assimétrico, marcado pela erosão dos mecanismos de gestão democrática e pelo enfraquecimento da regulação pública.

A crença de que a lei, por si só, seria capaz de frear a captura institucional revelou-se ingênua. A efetividade dos instrumentos urbanísticos depende, sempre, da correlação de forças entre os diversos agentes que disputam os rumos da cidade (Costa et al., 2020b). Nesse cenário de escassez de investimento público e crescente privatização dos serviços urbanos, o direito à cidade tende a tornar-se um privilégio acessível apenas a quem pode pagar (Lui; Funari; Ferreira, 2021).

A persistência dessa disjunção entre norma e prática aponta para o maior desafio do planejamento urbano em Belém: romper com a lógica de acomodação normativa e institucional, bem como promover uma gestão pública que traduza as diretrizes legais em instrumentos operacionais voltados à equidade. Na próxima seção, essa crítica se aprofunda com a análise direta dos instrumentos previstos na minuta do novo Plano Diretor.

6 A ARQUITETURA DA DESIGUALDADE: UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS INSTRUMENTOS DO PLANO DIRETOR DE BELÉM

A análise crítica dos instrumentos do Plano Diretor de Belém (PDB) exige uma decomposição da "tecnologia política" em operação, indo além da superfície discursiva para examinar a robustez institucional dos dispositivos propostos. Vale ressaltar que a efetividade de uma política urbana socialmente justa não reside apenas em declarações de intenção, mas na arquitetura normativa que a sustenta. Como não se trata de norma autoexecutável, é necessário observar os instrumentos responsáveis por produzir seus efeitos jurídicos – seja no atendimento ao artigo 182 da Constituição Federal, seja na incorporação de compromissos climáticos internacionais ratificados pelo Brasil.

Para tanto, este artigo adota como quadro metodológico avaliativo quatro dimensões analíticas da robustez institucional dos instrumentos do plano:

(A) Precisão normativa e autoaplicabilidade; (B) Vinculação orçamentária e fontes de financiamento; (C) Metas quantificáveis e prazos claros; e (D) Participação social com caráter deliberativo.

Essas dimensões nos permitem distinguir entre dispositivos meramente simbólicos e aqueles que possuem efetivo potencial transformador. A análise do zoneamento, da infraestrutura e da participação revela um padrão recorrente de esvaziamento político, que consubstancia uma verdadeira arquitetura da desigualdade.

6.1 Indicadores de Robustez Institucional: Avaliando a Capacidade Transformadora do Plano

A. Precisão e autoaplicabilidade dos instrumentos

A eficácia do plano diretor depende da clareza de suas normas e da possibilidade de aplicação direta, sem necessidade de regulamentação posterior. Idealmente, a minuta do novo plano deveria conter dispositivos suficientemente detalhados para permitir sua execução imediata (FADESP, 2024). Contudo, observa-se que, mesmo quando concebidos com base normativa sólida, muitos instrumentos demonstram baixa aplicabilidade prática — o que reflete as "fragilidades nas próprias normas inscritas nos PDs" (IPEA, 2020). A complexidade técnica e jurídica dificulta sua operacionalização e abre margem para seu desvirtuamento, muitas vezes orientado à flexibilização da legislação urbanística em favor de interesses privados (IPEA, 2020).

B. Vinculação orçamentária e fontes de financiamento

A efetividade de qualquer política pública depende de sua conexão com o orçamento. O PDMB de 2008 já apontava a ausência de dados sistemáticos como um dos principais gargalos para a formulação de políticas tributárias eficazes (FADESP, 2024). Ainda que a PNDU proponha o fortalecimento da arrecadação municipal (IPEA, 2020), instrumentos como o IPTU progressivo e a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) têm sido frequentemente capturados por setores com grande capacidade de pressão política, como o da construção civil (IPEA, 2020). O caso da Região Metropolitana de Manaus, que carece de mecanismo orçamentário metropolitano, exemplifica a fragilidade da vinculação entre política urbana e financiamento público (IPEA, 2020).

C. Metas quantificáveis e prazos claros

A mensuração de impactos e o estabelecimento de metas verificáveis são essenciais para o monitoramento e o controle social. O PLAC-Belém, por exemplo, prevê alcançar a neutralidade de carbono até 2050, com metas de curto, médio e longo prazo (PLAC-Belém, 2024). No entanto, a atribuição de causalidade a essas metas é dificultada pela natureza sistêmica e de longo prazo das políticas urbanas (IPEA, 2020). O IPCC (2023) destaca que uma governança climática eficaz requer

segurança regulatória e monitoramento contínuo, o que pressupõe capacidade técnica de processamento e análise de dados em todos os níveis governamentais.

D. Caráter deliberativo e vinculante da participação social

A participação social é um dos fundamentos do direito à cidade (Albuquerque; Dias, 2018), mas enfrenta desafios estruturais em sua efetivação. Embora o processo de revisão do PDMB deva ocorrer de forma “participativa e transparente” (FADESP, 2024), a revisão tem sido conduzida com baixa publicidade e escassos mecanismos de inclusão, o que motivou a atuação do Ministério Público (FADESP, 2024). Estudos do IPEA e de autores como Almeida et al. (2011) e Pereira & Tavares (2016) evidenciam que muitas instâncias participativas municipais são fragilmente institucionalizadas. Como advertiu Frangetto (2004), sem estrutura deliberativa real, a participação torna-se um "teatro dispensável". Romper com essa lógica exige planos que transcendam os gabinetes técnicos e sejam apropriados pelas comunidades (França, 2015).

Os quatro indicadores de robustez institucional foram desenvolvidos com base na síntese da literatura especializada sobre efetividade de políticas públicas urbanas (Fainstein, 2010; Harvey, 2013) e governança climática (IPCC, 2023). A metodologia seguiu três etapas: (1) revisão sistemática dos fatores críticos de sucesso em implementação de planos diretores (IPEA, 2020; Costa et al., 2020); (2) adaptação dos critérios ao contexto amazônico e às especificidades climáticas; (3) sistematização em formato tabular para análise comparativa.

Para operacionalizar a avaliação desses indicadores, estabeleceram-se critérios objetivos de classificação em três níveis: FORTE (7-8 pontos) para instrumentos autoaplicáveis com vinculação orçamentária e participação deliberativa; MODERADO (4-6 pontos) para instrumentos com previsão normativa e mecanismos parciais de implementação; e FRACO (0-3 pontos) para dispositivos dependentes de regulamentação futura e sem vinculação orçamentária específica. A metodologia baseou-se em pontuação por dimensão (0-2) aplicada sistematicamente aos instrumentos da minuta.

Quadro 1 – Avaliação da Robustez Institucional dos Instrumentos para Efetivação de Políticas de Justiça Socioclimática previstos pelo Plano Diretor do Município de Belém

Dimensão avaliada	Descrição	Situação observada no PDMB	Nível de robustez
A. Precisão e autoaplicabilidade	Clareza normativa e possibilidade de aplicação direta dos instrumentos.	Instrumentos dependem de regulamentação futura; baixa autoaplicabilidade.	Fraco
B. Vinculação orçamentária	Existência de previsão orçamentária e mecanismos de financiamento vinculados.	Ausência de estratégia clara para vincular arrecadação ao investimento social.	Fraco
C. Metas e prazos	Estabelecimento de metas verificáveis e prazos definidos.	Metas climáticas existem (ex: neutralidade até 2050), mas sem mecanismos de monitoramento efetivos.	Moderado
D. Participação social	Qualidade da participação social com caráter vinculante e deliberativo.	Participação formalizada, porém fragilmente ancorada institucionalmente e com baixo poder decisório.	Fraco

A formatação final do quadro contou com apoio de ferramenta de inteligência artificial para organização visual dos dados, mantendo inalterada a análise conceitual realizada pelos pesquisadores.

6.2 A arquitetura da desigualdade em ação: o zoneamento e o ordenamento territorial

O zoneamento é o instrumento central do ordenamento territorial, pois define a função social da cidade (Brasil, 1988; PNUD, s.d.). Em Belém, o zoneamento revela um padrão que, sistematicamente, favorece os interesses do mercado em detrimento das funções sociais e ambientais.

O PDMB de 2008 foi desenhado para atender prioritariamente à “cidade consolidada e formal”, marcada por disputa imobiliária (FADESP, 2024). A coalizão que influenciou sua formulação operou com foco no rentismo urbano e na concentração de investimentos (FADESP, 2024). Exemplo disso são as Zonas Especiais de Promoção Econômica (ZEPE) e a Zona da Orla, cujo regramento vetou o uso residencial em prol do setor terciário.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), instrumento previsto para captar valorização decorrente de investimentos públicos, tem sido usada majoritariamente em áreas de alto valor, reforçando a especulação imobiliária (IPEA, 2020). Em Belém, esse processo gerou adensamento desordenado em regiões com infraestrutura inadequada (FADESP, 2024).

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), criadas para atender à população de baixa renda, por seu turno, exibem notável fragilidade institucional. Sua implementação depende de “planos de urbanização” aprovados por lei específica — o que submete sua efetivação a disputas políticas futuras

(Belém, 2008). As ZEIS existentes limitam-se a áreas já ocupadas e carentes de infraestrutura, sem avanço em termos de novas destinações de solo urbano (FADESP, 2024).

6.3 O elo perdido: a ausência de vinculação orçamentária entre receita e investimento social

A separação entre arrecadação e aplicação de recursos constitui o elo perdido da política urbana em Belém. Embora os recursos oriundos da OODC devessem ser direcionados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU), o que se observa é a aplicação fragmentada em pequenas obras, sem estratégia articulada de redistribuição (FADESP, 2024). Além disso, a ausência de políticas ativas para aplicação de recursos em habitação social – especialmente por meio da delimitação de ZEIS em áreas estratégicas – compromete a função redistributiva do plano (FADESP, 2024).

A distorção dos instrumentos urbanísticos, concebidos como mecanismos de justiça urbana, leva à priorização de sua dimensão arrecadatória sobre sua função social (IPEA, 2020). Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) e Parcerias Público-Privadas (PPPs), em vez de atuarem como instrumentos de reequilíbrio territorial, intensificam a lógica de gentrificação e a mercantilização do espaço (IPEA, 2020).

A análise desta seção confirma a hipótese central do artigo: há um desalinhamento estrutural entre o discurso normativo e a arquitetura institucional do planejamento urbano em Belém. Embora o plano adote uma linguagem de justiça climática e sustentabilidade, seus instrumentos permanecem enraizados em práticas que reforçam a desigualdade.

Essa engenharia normativa, ao manter a lógica de desresponsabilização do poder público e a prioridade ao capital privado, revela uma racionalidade urbana excludente – elemento que será aprofundado nas considerações finais, quando se discutirá a superação dos limites estruturais para a efetivação da justiça climática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O quadro delineado ao longo deste artigo revela haver, até o presente momento, uma disjunção estrutural entre o discurso normativo da revisão do Plano Diretor do Município de Belém e a realidade concreta de sua aplicação. Ainda que a minuta se alinhe formalmente a agendas climáticas internacionais – como a Nova Agenda Urbana, a Agenda 2030 e o Acordo de Paris –, os instrumentos que deveriam operacionalizar seus objetivos ainda apresentam fragilidades recorrentes: imprecisão normativa, ausência de vinculação orçamentária, metas pouco definidas e mecanismos participativos frágeis.

Essas deficiências não são meras falhas técnicas ou lacunas administrativas. Conforme demonstrado na análise dos dispositivos propostos, elas apontam para a persistência de uma arquitetura da desigualdade que opera como uma tecnologia política voltada à manutenção de estruturas de poder. Nesse âmbito, o plano, ao invés de promover a justiça climática e a função social da cidade, acaba por reproduzir a lógica de valorização fundiária, financeirização do espaço e submissão da política urbana aos interesses do capital.

A hipótese central do estudo – de que há um desalinhamento estrutural entre o discurso de sustentabilidade e os mecanismos institucionais que poderiam concretizá-lo – foi confirmada pela análise crítica do zoneamento, do financiamento urbano e da ausência de garantias legais efetivas para a população de baixa renda. Embora os discursos da resiliência e do uso de soluções baseadas na natureza estejam presentes, não se traduzem, na prática, em um modelo de gestão comprometido com a redistribuição territorial e com a mitigação das desigualdades históricas da cidade.

No contexto da crise climática global e da iminente realização da COP 30 em Belém, torna-se ainda mais urgente discutir o papel dos planos diretores. Não basta incorporar terminologias internacionais: é preciso construir instrumentos aplicáveis, financiáveis e deliberativamente validados, que resistam à captura política e ao esvaziamento institucional.

A contribuição deste estudo está em oferecer uma leitura crítica que articula urbanismo, justiça ambiental e governança climática, tendo como foco uma cidade amazônica marcada por múltiplas vulnerabilidades. Ao confrontar os dispositivos normativos com os indicadores de robustez institucional, demonstra que a superação da desigualdade urbana exige mais do que inovação discursiva: demanda uma reconstrução das estruturas políticas e econômicas que sustentam a produção do espaço.

Como agenda futura, recomenda-se aprofundar o debate e o monitoramento da implementação do Plano Diretor, ajustando suas lacunas e avaliando os efeitos concretos dos dispositivos que serão aprovados, a efetividade do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e a mobilização de conselhos e fóruns deliberativos. Estudos comparados com outras cidades amazônicas e com casos internacionais de justiça climática urbana também podem enriquecer o campo.

Reconhecem-se, contudo, limitações metodológicas importantes neste estudo. Primeiro, a análise se baseou exclusivamente em documentos oficiais (minuta do PDMB, relatórios técnicos da FADESP e marcos normativos), sem triangulação metodológica com entrevistas junto a gestores públicos, técnicos municipais ou representantes da sociedade civil envolvidos no processo de revisão. Segundo, os indicadores de robustez institucional, embora fundamentados na literatura especializada, não foram submetidos à validação empírica ou consulta a especialistas, o que pode ter introduzido

subjetividade nas avaliações. Terceiro, a análise se concentrou no momento de formulação da política urbana, sem investigação sobre a implementação prática dos instrumentos do PDMB vigente (2008-2025), o que limitou a capacidade preditiva sobre a efetividade dos novos dispositivos propostos. Essas limitações apontam para a necessidade de estudos complementares que incorporem perspectivas dos atores envolvidos e análises longitudinais de implementação.

No limiar da crise climática, reconhecer a Amazônia urbana como território político e não como vitrine ambiental é o primeiro passo para que o direito à cidade, à justiça e à vida se torne realizável – e não apenas retoricamente previsto.

REFERÊNCIAS

- ACORDO DE PARIS. Acordo de Paris. Paris: UNFCCC, 2015. Promulgado no Brasil pelo Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017.
- ALBUQUERQUE, M. C. B.; DIAS, D. M. dos S. O Ministério Público e a participação democrática no compromisso de ajustamento de conduta em matéria urbano-ambiental. *Revista do CNMP*, Brasília, n. 7, p. 115-138, 2018.
- ALMEIDA, C.; CARLOS, L. G.; SILVA, C. V. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.
- BANGOIM, G. L.; SANTANA, J. V. Peculiaridades sobre a dimensão urbana de pequenas cidades no contexto amazônico. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 133, p. 547-564, set./dez. 2018.
- BELÉM (PA). A Belém de hoje e perspectivas para os próximos 20 anos: relatório técnico. Belém: Prefeitura Municipal de Belém, 2024.
- BELÉM (PA). Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de Belém*, Belém, 30 jul. 2008.
- BELÉM (PA). Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento. Plano de trabalho revisto: 1º Termo Aditivo de Prazo ao Convênio 001/2024. *Diário Oficial do Município de Belém*, Belém, ano 66, n. 15018, 27 ago. 2024.
- BRASIL. Brazil's NDC: national determination to contribute and transform. [S.l.]: Governo Federal, 2024. p. 23. Disponível em: <https://unfccc.int/NDCREG>. Acesso em: 22 jul. 2025.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Estatuto da Cidade*. Brasília: Presidência da República, 2001.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU): texto base. Brasília: MDR, 2021.
- CARDOSO, A. C.; GOMES, E.; MELO, A. A regulação do uso e ocupação do solo em Belém: uma avaliação do Plano Diretor. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 11., 2007, Salvador. *Anais [...]*. Salvador: ANPUR, 2007.
- CASTRO, A. B. A.; DIAS, D. M. S. Belém, COP 30 e o direito à cidade: megaeventos, gentrificação e exclusão socioespacial. *Revista ARACÊ*, [S. l.], v. 7, 2023.
- CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Timeline: Paris Agreement on climate change. 2025. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/paris-agreement-climate/timeline-paris-agreement/>. Acesso em: 12 jul. 2025.
- COSTA, M. A. et al. Contextualização e diretrizes gerais para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília: IPEA, 2020. (Texto para Discussão, n. 2591).
- COSTA, M. A. et al. Mecanismos fiscais e extrafiscais no âmbito local para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília: IPEA, 2020. (Texto para Discussão, n. 2592).

DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. Estatuto da cidade: comentários à lei federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

FRANÇA, S. L. A. A participação popular nos Planos Diretores municipais: uma estratégia de gestão democrática. 2015. Disponível em: http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/planos_diretores_e_participacao_popular_0.pdf. Acesso em: 12 de jul. de 2025.

FRANGETTO, F. W. Direito à informação ambiental como estímulo ao desenvolvimento sustentável. 2004. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

FUNDAÇÃO DE AMPARO E DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA (FADESP). Análise da legislação urbanística e ambiental do município de Belém: elaboração de subsídios técnicos e analíticos para a revisão do Plano Diretor do Município de Belém (produto 1). Belém: FADESP, 2024. Contrato nº 19/2023 SEGEP-FADESP.

FUNDAÇÃO DE AMPARO E DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA (FADESP). Relatório do diagnóstico do município de Belém e atlas de mapas temáticos: elaboração de subsídios técnicos e analíticos para a revisão do Plano Diretor do Município de Belém (produto 2). Belém: FADESP, 2024. Contrato nº 19/2023 SEGEP-FADESP.

FUNDAÇÃO DE AMPARO E DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA (FADESP). Revisão do Plano Diretor de Belém: minuta do Plano Diretor (produto 4). Belém: FADESP, 2025.

FUNDAÇÃO DE AMPARO E DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA (FADESP). Revisão do Plano Diretor de Belém: síntese do diagnóstico e macroestratégias (produto 3). Belém: FADESP, 2024.

GOMES, A. S. et al. Evolução dos aglomerados urbanos na América Latina: uma análise do direito à cidade. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 1184-1212, 2020.

ICLEI. Prefácio. In: BELÉM (PA). Plano Local de Ação Climática de Belém (PLAC-Belém). Belém: Prefeitura Municipal de Belém, 2024.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Mudança do clima 2023: relatório síntese. Genebra: IPCC, 2023.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Sumário para formuladores de políticas. In: INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Mudança do clima 2023: relatório síntese. Genebra: IPCC, 2023.