



GT 02 – Compreendendo as Conexões e Interfaces do Direito à Cidade com a Justiça Climática e o Racismo Ambiental

A RETÓRICA DA SUSTENTABILIDADE EM PERSPECTIVA: O NOVO PLANO DIRETOR DE BELÉM E SEU (DES)ALINHAMENTO COM A NOVA AGENDA URBANA

Francisco Manoel Nascimento Barbosa¹

Daniella Maria dos Santos Dias²

Helena Lúcia Zagury Tourinho³

1 INTRODUÇÃO

A intensificação da crise climática impõe desafios crescentes às cidades, sobretudo àquelas inseridas em ecossistemas sensíveis e marcadas por desigualdades históricas profundas, como Belém (PA). Localizada na Amazônia, a capital paraense combina riscos climáticos, infraestrutura precária e exclusão territorial persistente. Nesse cenário, os planos diretores deveriam ganhar centralidade como instrumentos capazes de integrar justiça socioambiental e diretrizes internacionais de sustentabilidade ao ordenamento urbano.

O plano diretor de Belém foi promulgado na forma da lei nº 8.655, em 30 de julho de 2008. Em atenção à previsão do §3º do art. 40 do Estatuto da Cidade, esse instrumento deveria ter sido revisado até o ano de 2018. Contudo, não obstante diversas tentativas de retomada, apenas em setembro de 2023 teve início o referido processo de revisão, coordenado pela Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (SEGEP) e pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano de Belém (CDU). Para isso, foi contratada a consultoria da Fundação Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa (FADESP) e da Universidade Federal do Pará (UFPA). Somente em 23 de maio de 2025 a minuta do novo PD foi submetida à Câmara Municipal.

1 Graduando do Curso de Direito na Universidade Federal do Pará, franciscomnbarbosa@hotmail.com.

2 Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Pós-Doutorado na Universidade Carlos III de Madri na Espanha, junto ao Departamento de Direito Público Comparado e ao Instituto Pascual Madoz. Professora Titular do Instituto de Ciências Jurídicas e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará e Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Pará, diasdaniella@gmail.com.

3 Arquiteta e Urbanista, M. Sc. Em Planejamento do Desenvolvimento pelo Núcleo de Altos Estudos da Amazônia da Universidade Federal do Pará (NAEA-UFPA), Doutora em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (MDU-UFPE) e Professora e Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano da Universidade da Amazônia (PPDMU-UNAMA). helenazt@uol.com.br.



Apesar de sua importância estratégica, ainda são escassos os estudos que avaliem criticamente sua aderência a referenciais normativos internacionais, como a Nova Agenda Urbana (NAU) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial o ODS 11. A lacuna que este estudo enfrenta diz respeito à ausência de avaliações sistemáticas da conformidade entre os dispositivos do novo Plano Diretor e os princípios da justiça climática, da governança participativa e da proteção dos territórios vulneráveis.

Diante disso, a pergunta que norteia esta pesquisa é: em que medida o anteprojeto do novo Plano Diretor de Belém se alinha às agendas internacionais climáticas e ambientais, considerando os desafios locais de exclusão e vulnerabilidade urbana?

Para respondê-la, adota-se uma abordagem qualitativa, com base na análise documental e normativa da minuta do PD e dos documentos de diagnóstico de sua revisão, além da NAU e da Agenda 2030. O estudo confronta os dispositivos propostos com a literatura especializada em direito urbanístico, justiça ambiental e governança climática, com o objetivo de identificar avanços, lacunas e riscos.

Espera-se contribuir para o debate sobre os limites da retórica da sustentabilidade nos planos diretores urbanos e seus reflexos na efetivação do direito à cidade e da justiça ambiental na Amazônia urbana.

2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

A análise parte da hipótese de que o novo PDB deve ser confrontado com os marcos internacionais da NAU e dos ODS à luz das vulnerabilidades socioambientais do território.

Ao focar nos documentos elaborados no processo de Revisão do PDB, nota-se que a análise da legislação urbanística e ambiental do município⁴ não faz qualquer referência aos marcos da NAU e dos ODS. Somente nas macroestratégias propostas⁵ constam explicitamente referências à Nova Agenda Urbana (NAU) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), orientando a gestão territorial para o enfrentamento da crise climática (ODS 3, 6, 7, 9, 11, 13, 14, 15), a redução das desigualdades socioespaciais (ODS 1, 2, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 17) e a melhoria da qualidade de vida e acesso a oportunidades locais (ODS 1, 3, 5, 6, 9, 10, 11, 17).

Com base na leitura crítica dos produtos de diagnóstico da FADESP e da minuta da lei urbanística, os achados são organizados em dois constructos analíticos: (i) direito à cidade e agendas internacionais e (ii) justiça socioambiental e exclusão territorial.

4 FADESP. **Produto 1: Análise da Legislação Urbanística e Ambiental do Município de Belém**. Belém: PMB/FADESP, 2024a.

5 FADESP. **Produto 3: Relatório de proposições para a revisão do Plano Diretor de Belém**. Belém: PMB/FADESP, nov. 2024b.



A minuta de 2025 recupera a retórica do direito à cidade, inspirada em Lefebvre e Harvey, ao mencionar a função social da propriedade e o ordenamento do território com justiça social. No entanto, como alerta Cardoso et al. (2006)⁶ e Cardoso, Gomes e Melo (2014)⁷, a regulação urbanística em Belém historicamente carece de mecanismos institucionais eficazes de participação vinculante e de monitoramento da aplicação das normas.

A incorporação dos ODS e da NAU aparece em linguagem declaratória, mas carece de institucionalidade normativa e financeira para assegurar a efetividade das diretrizes. A análise documental revela que os dispositivos relacionados à função social da cidade, inclusão socioespacial e governança democrática são enunciados de forma genérica, sem a definição de critérios objetivos de operacionalização, conforme também já advertia Pereira e Flores (2020)⁸ ao diagnosticar o “fetiche normativo” dos planos urbanísticos de Belém.

O segundo eixo da análise investiga o grau de inserção das vulnerabilidades territoriais na modelagem do plano diretor. O relatório da FADESP (2024)⁹ aponta a precariedade da drenagem urbana, saneamento básico e mobilidade equitativa como elementos críticos para a resiliência climática da cidade. Embora a minuta traga noções como “serviços ambientais urbanos” e “infraestrutura verde”, estas não estão vinculadas a ações concretas com cronograma, dotação orçamentária ou planos de mitigação. Em termos de justiça espacial, o plano avança na formulação discursiva, mas permanece deficitário em estrutura de governança climática e equidade territorial.

Constata-se, assim, que o novo PDB articula a linguagem das agendas globais, mas carece de mecanismos vinculantes, de institucionalidade participativa e de dispositivos normativos com capacidade resolutiva. As omissões identificadas sugerem que a sustentabilidade, tal como inscrita no texto, ainda opera como retórica, sem efetiva tradução operacional na legislação urbanística proposta.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise crítica da minuta do novo Plano Diretor de Belém revela avanços no plano normativo, especialmente na formulação de macroestratégias alinhadas às diretrizes da Nova

6 CARDOSO, A. C. D. et al. A estrutura socioespacial da região metropolitana de Belém de 1990 a 2000. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 10, n. 1, p. 143–183, dez. 2006.

7 CARDOSO, A. C. D.; GOMES, T. V.; MELO, A. C. C. Respostas da concepção atual de regulação urbanística aos desafios socioambientais de Belém (PA). In: **ENCONTRO DA ANPUR**, 3., 2014, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: ANPUR, 2014.

8 PEREIRA, J. C.; FLORES, M. do S. A. O fetiche do planejamento urbano no município de Belém: o descompasso dos instrumentos públicos. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v. 9, n. 2, p. 81–102, ago./dez. 2020

9 LIMA, J. J. F. et al. Síntese do diagnóstico e macroestratégias para o Plano Diretor de Belém, **FADESP**. Belém, 2024.



Agenda Urbana (NAU), dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e do Estatuto da Cidade. Tais dispositivos apontam para uma tentativa de territorializar o desenvolvimento urbano à luz da justiça socioambiental e do combate às desigualdades históricas da Amazônia urbana.

Contudo, a pesquisa identificou que esse alinhamento é predominantemente discursivo e técnico, carecendo de tradução em instrumentos operacionais robustos. A ausência de metas verificáveis e vínculos orçamentários compromete a efetividade da proposta.

A partir dos dois constructos analíticos, conclui-se que o anteprojeto avança ao nomear os problemas, mas falha ao instituir as condições para enfrentá-los.

Metodologicamente, o estudo contribui ao sistematizar uma análise normativa e crítica do principal instrumento de planejamento urbano da capital paraense, confrontando seu conteúdo com referenciais internacionais. Como desdobramento, recomenda-se a proposição de mecanismos de implementação e controle social que transcendam a retórica do planejamento e avancem na produção efetiva do direito à cidade.

REFERÊNCIAS

CARDOSO, A. C. D. et al. A estrutura socioespacial da região metropolitana de Belém de 1990 a 2000. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 10, n. 1, p. 143–183, dez. 2006.

CARDOSO, A. C. D.; GOMES, T. V.; MELO, A. C. C. Respostas da concepção atual de regulação urbanística aos desafios socioambientais de Belém (PA). In: **ENCONTRO DA ANPUR**, 3., 2014, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: ANPUR, 2014.

FADESP. **Produto 1: Análise da Legislação Urbanística e Ambiental do Município de Belém**. Belém: PMB/FADESP, 2024a.

FADESP. **Produto 3: Relatório de proposições para a revisão do Plano Diretor de Belém**. Belém: PMB/FADESP, nov. 2024b.

FADESP. **Produto 4: Pré-Minuta da Revisão do Plano Diretor de Belém**: Elaboração de subsídios técnicos e analíticos para a revisão do Plano Diretor do Município de Belém (Lei nº 8.655/2008). Belém: PMB/FADESP, 2024.

PEREIRA, J. C.; FLORES, M. do S. A. O fetiche do planejamento urbano no município de Belém: o descompasso dos instrumentos públicos. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v. 9, n. 2, p. 81–102, ago./dez. 2020