

BRUNO SOEIRO VIEIRA
ANA MANOELA PIEDADE PINHEIRO
DANIEL GAIO
MIGUEL ETINGUER DE ARAUJO JUNIOR
PAULO AFONSO CAVICHIOLI CARMONA

ORGANIZADORES

MUDANÇAS CLIMÁTICAS POLÍTICA URBANA E DESENVOLVIMENTO NAS CIDADES AMAZÔNICAS

Volume I



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ



GILMAR PEREIRA DA SILVA

Reitor da Universidade Federal do Pará

LOIANE PRADO VERBICARO

Vice-Reitora da Universidade Federal do Pará

MARIA LUCILENA GONZAGA COSTA

Pró-Reitora de Ensino de Graduação

MARIA IRACILDA DA CUNHA SAMPAIO

Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação

NELSON JOSÉ DE SOUZA JÚNIOR

Pró-Reitor de Extensão

LISE VIEIRA DA COSTA TUPIASSU

Pró-Reitora de Relações Internacionais

RAIMUNDO DA COSTA ALMEIDA

Pró-Reitor de Administração

CRISTIAN MAYKO CARVALHO DA COSTA

Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional

ÍCARO DUARTE PASTANA

Pró-Reitor de Desenvolvimento e Gestão de Pessoal

VALENA JACOB CHAVES

Diretora-Geral do Instituto de Ciências Jurídicas

LUANNA TOMAZ DE SOUZA

Diretora-Adjunta do Instituto de Ciências Jurídicas

Mudanças Climáticas, Políticas Urbanas e Desenvolvimento nas Cidades na Amazônia – Volume 1, 2025.

A grafia do texto foi atualizada segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil desde 2009.

Organização

Bruno Soeiro Vieira (UFPA)

Ana Manoela Piedade Pinheiro (UFPA)

Daniel Gaio (UFMG)

Miguel Etinger de Araujo Junior (UEL)

Paulo Afonso Cavichioli Carmona (UNICEUB)

Normalização técnica (ABNT) e Revisão do texto

Bruno Soeiro Vieira

Ana Manoela Piedade Pinheiro

Projeto gráfico e diagramação

Ana Manoela Piedade Pinheiro

Capa*

Bruno Soeiro Vieira

***Crédito da imagem da capa:** Oswaldo Forte

Mudanças Climáticas, Políticas Urbanas e Desenvolvimento nas Cidades na Amazônia – Volume 1 © 2025 por Bruno Soeiro Vieira, Ana Manoela Piedade Pinheiro, Daniel Gaio, Miguel Etinger de Araujo Junior, Paulo Afonso Cavichioli Carmona está licenciada sob Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International. Para visualizar uma cópia desta licença, visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.



M943m Mudanças climáticas, políticas urbanas e desenvolvimento nas cidades na Amazônia [recurso eletrônico]. / Bruno Soeiro Vieira, (Org.), "et. al". – Belém: UFPA, 2025.

1 recurso online (197 p.) : il. (algumas color.)

Publicação digital (e-book) no formato PDF.: il. Color.
ISBN: 978-65-01-76544-0

1. Direito ambiental - Pará. 2. Planejamento urbano. 3. Direito urbano. 4. Mudanças climáticas. I. Vieira, Bruno Soeiro., org. II. Pinheiro, Ana Manoela Piedade., org. III. Gaio, Daniel., org. IV. Araujo Junior, Miguel Etinguer., org. V. Carmona, Paulo Afonso Cavichioli., org. VI. Título.

DORIS 341.347098115

Bibliotecária: Karina Freitas Rodrigues – CRB 1397

SOBRE OS ORGANIZADORES

Bruno Soeiro Vieira

Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. Mestre em Direito pela Universidade da Amazônia. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará. Bacharel em Ciências Contábeis pela UFPA. Professor do Instituto de Ciências Jurídicas e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. Coordenador do Grupo de Pesquisa Financiamento da Política Urbana nas Cidades da Amazônia (CNPq), também conhecido como Financia Cidades.

bruno.vieira@ufpa.br

<http://lattes.cnpq.br/0260422488266691>

Ana Manoela Piedade Pinheiro

Doutoranda em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. Mestra em Ciências Ambientais pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais da Universidade do Estado do Pará. Especialista em Direito Urbanístico e Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Financiamento da Política Urbana nas Cidades da Amazônia (CNPq), também conhecido como Financia Cidades. Integrante do Grupo de Pesquisa Filosofia Crítica do Direito e Literatura (CNPq).

ana.piedade@icj.ufpa.br

<http://lattes.cnpq.br/8346940288482721>

Daniel Gaio

Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2010), com estágio de doutoramento na Università di Bologna (bolsista CAPES). Mestre em Direito pela Universidade de Lisboa (2003). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (1994). Professor Associado de Direito Urbanístico e Ambiental na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Membro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG. Membro do Corpo Permanente da Pós-Graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável da UFMG. Professor Visitante Júnior na Universitat de Barcelona/Programa CAPES/Print (bolsista CAPES). Líder do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq e SIEX/UFMG).

danielgaio72@gmail.com

<http://lattes.cnpq.br/3860243568106899>

Miguel Etinger de Araujo Junior

Pós-Doutor em Direito pela North-West University e Stellenbosch University (África do Sul) (2024). Doutor em Direito da Cidade pela UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2011) com bolsa FAPERJ e CAPES - PDEE (Universidad Carlos III de Madrid), Mestre em Direito pela UNESA - Universidade Estácio de Sá - RJ (2006). Graduado em Direito pela UERJ (1994). Professor associado da UEL - Universidade Estadual de Londrina nos cursos de Graduação e Pós-Graduação "stricto sensu" (Mestrado e Doutorado) em Direito. Membro do NINTER - Núcleo Interdisciplinar de Estudos em Resíduos, da UEL.

miguel@uel.br

<http://lattes.cnpq.br/3645279441325845>

Paulo Afonso Cavichioli Carmona

Pós-Doutor pela Università del Salento, Lecce, Itália (2020); Doutor em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC/SP (2012), Mestre em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC/SP (2006), graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP (1995). Professor Titular de Direito Administrativo e Urbanístico do Programa de Mestrado/Doutorado de Direito e Políticas Públicas e do Mestrado de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário de Brasília (UNICEUB). Líder do Grupo de Pesquisa em Direito Público e Política Urbana - GPDDPU (UNICEUB).

paulo.carmona@ceub.edu.br

<http://lattes.cnpq.br/0471763465230262>

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 – PARA (IN)EXCLUIR? PERSPECTIVAS INTERSECCIONAIS SOBRE O DIREITO À CIDADE	12
CAPÍTULO 2 – FUNDOS DE FINANCIAMENTO CLIMÁTICO: UMA ANÁLISE JURÍDICA DOS OBJETIVOS DE ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS	25
CAPÍTULO 3 – ENTRE A CATÁSTROFE E A “IRA DIVINA”: RACISMO CLIMÁTICO, EPISTEMICÍDIO E A CRIMINALIZAÇÃO SIMBÓLICA DE RELIGIÕES AFRO-BRASILEIRAS	34
CAPÍTULO 4 - <i>COMMODITIES</i> AMAZÔNICAS NO SÉCULO XXI: ENTRE O CRESCIMENTO ECONÔMICO E OS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS	46
CAPÍTULO 5 – O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA GOVERNANÇA HÍDRICA DO ESTADO DO PARÁ: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A GESTÃO SUSTENTÁVEL DOS RECURSOS HÍDRICOS	61
CAPÍTULO 6 – DO DEVER DE PARTICIPAR AO DIREITO DE DECIDIR: UM ESTUDO SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS PLANOS DIRETORES DE SANTA IZABEL DO PARÁ, SÃO CAETANO DE ODIVELAS E VIGIA DE NAZARÉ-PA.....	73
CAPÍTULO 7 – PROTAGONISMO E SABERES DOS POVOS TRADICIONAIS E PERIFÉRICOS NA AGENDA CLIMÁTICA URBANA NACIONAL RUMO À COP-30.....	87
CAPÍTULO 8 – RESILIÊNCIA CLIMÁTICA NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: RELATO DE CASO DA COMUNIDADE “DEUS É FIEL” EM ANANINDEUA-PA	98
CAPÍTULO 9 – A ZONA FRANCA DA BIOECONOMIA DE BELÉM-PA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA AMBIENTAL	112

CAPÍTULO 10 – PARA ALÉM DOS ESPAÇOS DE NEGOCIAÇÕES DA COP-30: RACISMO AMBIENTAL E INJUSTIÇA CLIMÁTICA EM ZONAS PERIFÉRICAS DE BELÉM-PA.....	123
CAPÍTULO 11 – JUSTIÇA CLIMÁTICA EM CONTEXTOS URBANOS AMAZÔNICOS: ANÁLISE DOS MECANISMOS NORMATIVOS E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM BELÉM-PA	140
CAPÍTULO 12 – A DESTINAÇÃO DE IMÓVEIS OCIOSOS E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: CAMINHOS PARA REVITALIZAÇÃO DO CENTRO HISTÓRICO DE BELÉM-PA NO CONTEXTO DA COP-30	154
CAPÍTULO 13 – BELÉM-PA COMO CIDADE EXCLUDENTE E VULNERÁVEL FRENTE ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: INFLUÊNCIA DA BELLE ÉPOQUE PARA UMA CIDADE NÃO-RESILIENTE.....	173
CAPÍTULO 14 – A ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA <i>VERSUS</i> A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA: O CASO DO PARQUE LINEAR DA DOCA EM BELÉM-PA	188

PREFÁCIO

As mudanças climáticas deixaram de ser um tema restrito ao campo ambiental para se tornarem uma questão transversal, que redefine os rumos da economia, da política, da ciência e, sobretudo, da vida urbana. As cidades, ao mesmo tempo protagonistas e vítimas desse processo, concentram tanto os impactos mais graves quanto as possibilidades de inovação em busca de justiça socioambiental.

Nesse cenário, a Amazônia ocupa um lugar singular. Não apenas por sua centralidade no equilíbrio climático global, mas também porque suas cidades trazem desafios específicos, marcados por desigualdades históricas, vulnerabilidades sociais e pressões de modelos de desenvolvimento que frequentemente ignoram a complexidade do território. Pensar mudanças climáticas a partir da Amazônia significa, portanto, repensar também o futuro das cidades brasileiras e latino-americanas.

É nesse contexto que este livro se insere, reunindo reflexões de mestrandos e doutorandos do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (PPGD-UFPA). Trata-se de um esforço coletivo que alia rigor acadêmico e compromisso social, explorando diferentes dimensões da crise climática nas cidades amazônicas: o direito à cidade em contexto interseccional, a justiça climática, o racismo ambiental, a governança hídrica, a função social da propriedade, entre outros temas atuais e necessários.

A relevância desta obra também se expressa em sua oportunidade histórica. A proximidade da 30ª Conferência das Partes (COP-30), a ser realizada em Belém, coloca a capital paraense no centro das negociações climáticas globais. Ao antecipar esse debate com uma perspectiva crítica e enraizada no território, os textos aqui reunidos contribuem para ampliar o repertório teórico e prático disponível a gestores públicos, pesquisadores, movimentos sociais e à sociedade em geral.

Mais do que um registro acadêmico, este livro é um convite. Convida-nos a refletir sobre as contradições e potencialidades das cidades amazônicas diante da Era da emergência climática. Convida-nos a enxergar as políticas urbanas não apenas como instrumentos técnicos, mas como escolhas éticas e políticas que definirão a qualidade de vida das próximas gerações. E convida-nos, sobretudo, a acreditar que o direito pode ser ferramenta de transformação, quando articulado com os saberes diversos que compõem a experiência amazônica.

Que esta leitura inspire novas perguntas, novos diálogos e novas práticas. Pois, como revelam os capítulos desta coletânea, enfrentar as mudanças climáticas exige não apenas diagnósticos, mas a construção compartilhada de alternativas.

Bruno Soeiro Vieira

Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará

APRESENTAÇÃO

A discussão sobre mudanças climáticas atravessa o cotidiano das cidades, as políticas públicas e os caminhos do desenvolvimento urbano. É nesse contexto que surge esta obra, fruto dos debates realizados na disciplina “Mudanças climáticas, políticas urbanas e desenvolvimento nas cidades na Amazônia”, ministrada pelo professor Dr. Bruno Soeiro Vieira no Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Suas raízes se firmam na realidade amazônica, com especial atenção à cidade de Belém, capital do estado do Pará.

Este primeiro volume da coletânea, que leva o mesmo título da disciplina, reúne pesquisas de mestrandos e doutorandos do PPGD-UFPA. O objetivo é ampliar o alcance de seus estudos, contribuindo tanto para o debate acadêmico quanto para a reflexão social mais ampla. A proposta é dialogar sobre os impactos das mudanças climáticas nas cidades da Amazônia, explorando políticas públicas já existentes e possíveis estratégias de desenvolvimento urbano que favoreçam soluções contra os efeitos adversos da mudança do clima.

A obra reúne 14 capítulos que refletem a diversidade intelectual, de gênero e de raça presente entre os(as) autores(as). Os temas abordam desde o direito à cidade sob perspectivas interseccionais, passando por fundos de financiamento climático, racismo ambiental e racismo climático, governança hídrica, participação popular nos planos diretores, até experiências locais em comunidades amazônicas, como a resiliência a partir da regularização fundiária. Também são discutidos instrumentos como a Zona Franca da Bioeconomia de Belém, os desafios da função social da propriedade no Centro Histórico e os impactos da especulação imobiliária em áreas urbanas estratégicas, a exemplo do Parque Linear da Doca.

Mais do que apresentar diagnósticos, este livro busca instigar o(a) leitor(a) a refletir sobre as cidades amazônicas diante da Era da emergência climática. Trata-se de um convite à construção de soluções que possam orientar políticas públicas em diferentes níveis de governo, em consonância com o artigo 23, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, que estabelece como competência comum de todos os entes federativos a proteção do meio ambiente.

Desejo que a leitura seja instigante e produtiva, despertando novas perguntas e caminhos para enfrentar os desafios das mudanças climáticas nas cidades amazônicas.

Ana Manoela Piedade Pinheiro

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará

CAPÍTULO 1 – PARA (IN)EXCLUIR? PERSPECTIVAS INTERSECCIONAIS SOBRE O DIREITO À CIDADE

Aleff dos Santos Santana

Doutorando em Direito no PPGD-UFPA

aleffsantana@ufpa.br

<http://lattes.cnpq.br/6224018297028447>

Resumo

O presente estudo tem como objetivo compreender como os instrumentos da política urbana brasileira contribuem para a inclusão ou exclusão de grupos historicamente marginalizados, considerando as desigualdades sociais e territoriais na garantia do direito à cidade. Fundamenta-se teoricamente na teoria da interseccionalidade e no direito à cidade. Adota-se a abordagem qualitativa com o uso da pesquisa documental. Os arquivos examinados são os Planos Diretores das Cidades de Belém e Manaus. Os resultados indicam que, embora os instrumentos previstos sejam juridicamente consistentes, sua aplicação prática revela limitações, sobretudo pela ausência de uma perspectiva interseccional, o que perpetua processos de invisibilidade e exclusão de grupos marginalizados. Conclui-se que, apesar de representarem avanços normativos, os Planos Diretores analisados ainda carecem de efetividade no enfrentamento das desigualdades urbanas, sendo necessário fortalecer políticas públicas que integrem raça, gênero, classe e território como dimensões indissociáveis da garantia do direito à cidade.

Palavras-chave: exclusão urbana; justiça socioespacial; plano diretor.

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre o direito à cidade, enquanto direito coletivo e fundamental, tem ganhado centralidade nas ciências sociais e jurídicas, sobretudo, quando articulado às dinâmicas de exclusão e desigualdade urbana (Lefebvre, 2001; Oliveira; Silva, 2020). No Brasil, a persistência de assimetrias socioespaciais evidencia que os instrumentos de política urbana, embora concebidos para promover justiça social e ordenamento territorial, nem sempre conseguem responder às demandas de grupos historicamente marginalizados (Saulé Júnior, 2005; Mello, 2017).

Nesse contexto, a teoria da interseccionalidade, formulada por Kimberlé Crenshaw (1989) e aprofundada por autoras como Hill Collins e Bilge (2021), constitui uma ferramenta analítica essencial para compreender como marcadores sociais (raça, gênero, classe e território) operam simultaneamente, produzindo formas específicas de vulnerabilidade e exclusão. Partindo dessa perspectiva, este estudo tem como objetivo compreender como os instrumentos da política urbana brasileira contribuem para a inclusão ou exclusão de grupos historicamente

marginalizados, considerando as desigualdades sociais e territoriais na garantia do direito à cidade.

O trabalho se fundamenta teoricamente tanto no conceito de interseccionalidade quanto na noção de direito à cidade, cunhada por Lefebvre (2001) e posteriormente reconhecida no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), e nas discussões de Saule Júnior (2005; 2016) sobre a centralidade desse direito para a governança democrática.

Metodologicamente, a presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, com ênfase na pesquisa documental (Sá-Silva; Almeida; Guindani, 2009). As fontes examinadas foram os Planos Diretores de Belém (Lei n. 8.655 de 2008) e de Manaus (Lei Complementar n. 002 de 2014), selecionados por sua relevância normativa e territorial na Amazônia urbana. Para a interpretação dos documentos, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (1977), o que possibilitou identificar categorias e inferir em que medida os instrumentos urbanísticos previstos dialogam ou não com uma perspectiva de justiça socioespacial.

Por fim, destaca-se que a pesquisa contribui ao evidenciar como os instrumentos de política urbana, embora juridicamente robustos, ainda operam de forma limitada na promoção da justiça socioespacial, sobretudo quando não incorporam uma perspectiva interseccional. Ao analisar os Planos Diretores de Belém e Manaus, o estudo demonstra que a ausência de atenção simultânea a raça, gênero, classe e território perpetua processos históricos de exclusão e invisibilidade, afetando especialmente grupos marginalizados. Nesse sentido, oferece subsídios teóricos e práticos para repensar a formulação e a implementação de políticas urbanas, reforçando a centralidade do direito à cidade como instrumento de transformação social.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

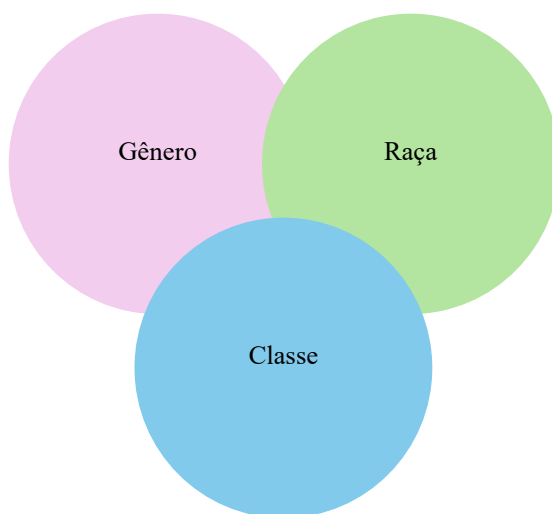
Nesta subseção, são apresentados os pressupostos teóricos que fundamentam a pesquisa. Em um primeiro momento, discute-se a teoria da interseccionalidade e os marcadores sociais da diferença. Em seguida, examina-se o conceito do direito à cidade, destacando os elementos que o compõem e sua relevância para a análise proposta.

2.1 Teoria da Interseccionalidade

O conceito de interseccionalidade foi cunhado pela jurista afro-estadunidense Kimberlé Crenshaw, na obra intitulada “*Demarginalizing the Intersection of Race and Sex*”, publicada em 1989 (Reznik, 2022). Crenshaw (1989), ao analisar as interações entre raça e gênero, destacou que mulheres negras vivenciam formas específicas e únicas de opressão. Segundo Kimberlé Crenshaw, essas discriminações não podem ser plenamente compreendidas quando se consideram apenas marcadores sociais isolados, como raça ou gênero (Crenshaw, 1989).

Assim, a interseccionalidade surge como ferramenta teórica para compreender múltiplas formas de opressão simultâneas, incluindo racismo, sexismo, discriminação de classe, patriarcado, entre outras (Reznik, 2022). A Figura 1 apresenta uma representação gráfica desse conceito e sobreposição de marcadores sociais da diferença.

Figura 1 – Representação Gráfica da Interseccionalidade.



Fonte: Elaboração própria, 2025.

Nesse sentido, ao definir a interseccionalidade, mostra-se essencial reconhecer que, em determinado período histórico, as sociedades devem interpretar as relações de poder vinculadas à classe, raça e gênero não como elementos isolados, mas como dimensões interligadas que se reforçam mutuamente. Esses entrelaçamentos moldam experiências sociais específicas e produzem desigualdades que não podem ser compreendidas de forma fragmentada (Collins; Bilge, 2021).

Embora a interseccionalidade busque articular gênero, raça e classe, observa-se que, nas obras produzidas nos Estados Unidos, há um foco maior na interação entre raça e gênero, enquanto a classe é apenas mencionada pela literatura (Vigoya, 2016). Desse modo, essa limitação reflete o contexto estadunidense, em que a raça é frequentemente considerada o principal fator de diferenciação, presumindo-se uma sociedade sem classes, em que todos teriam oportunidades iguais e as desigualdades seriam atribuídas a diferenças individuais (Vigoya, 2016). Após sua formulação, o termo foi rapidamente adotado pelo feminismo negro nos Estados Unidos e, posteriormente, difundido internacionalmente (Pereira, 2021).

No contexto brasileiro, a relevância de uma perspectiva interseccional ficou evidente em 1997, quando Simone André Diniz buscou uma vaga de empregada doméstica e encontrou um anúncio que especificava “preferência branca”, tornando-a inelegível por ser mulher negra. Ao registrar a queixa na Delegacia de Investigação de Crimes Raciais, o Ministério Público pediu o arquivamento do caso, alegando que não havia atos configuradores de racismo conforme a Lei nº 7.716 de 1989 (Akotirene, 2019).

O juiz acatou o pedido, sem considerar os impactos combinados de classe, raça e gênero destacados pela perspectiva interseccional. Em 2004, o Estado Brasileiro foi condenado por não ter observado a discriminação racial sofrida por Simone, evidenciando a importância de incorporar a análise interseccional na compreensão das desigualdades sociais (Akotirene, 2019).

Além disso, a interseccionalidade pode ser compreendida como um instrumento de luta política, pois possibilita o enfrentamento das opressões múltiplas e entrelaçadas. Estudos recentes na sociologia do trabalho e do gênero, realizados na França e no Brasil, evidenciam o interesse em revisitar essas categorias analíticas para aprofundar o entendimento da dinâmica e da interdependência das relações sociais, bem como para enfrentar as múltiplas formas de opressão combinadas (Hirata, 2014).

No âmbito das políticas públicas, a ausência de uma perspectiva interseccional contribui para a reprodução de desigualdades e para a exclusão de grupos historicamente marginalizados, como é o caso das mulheres negras. Por esse motivo, a adoção de uma leitura interseccional revela-se fundamental para a formulação e a avaliação dessas políticas (Sampaio; Souto, 2021).

Logo, a partir da lente teórica da interseccionalidade, examino os instrumentos de políticas urbanas com a finalidade de compreender se tais ferramentas incorporam os marcadores sociais como dimensões que se sobrepõem e interagem entre si, ou se permanecem

restritas a uma abordagem fragmentada e isolada. Essa análise é relevante porque a consideração apenas parcial ou compartimentada dos marcadores sociais tende a invisibilizar grupos que vivenciam múltiplas formas de opressão simultaneamente, comprometendo a efetividade e a equidade das políticas implementadas. Ao contrário, uma perspectiva interseccional possibilita evidenciar como raça, gênero, classe, entre outros fatores, se articulam na produção e reprodução das desigualdades urbanas, oferecendo subsídios mais robustos para a formulação de políticas públicas inclusivas.

2.2 Direito à Cidade

O termo “direito à cidade” emergiu na obra de Henri Lefebvre e, impulsionado pelos movimentos urbanos, consolidou-se como um direito humano e fundamental, reconhecido em documentos internacionais, como a Conferência Habitat III da Organização das Nações Unidas (ONU), bem como incorporado a ordenamentos jurídicos nacionais, a exemplo do Estatuto da Cidade no Brasil, adquirindo, assim, natureza juridicamente reivindicável (Oliveira; Silva, 2020).

Esse direito pode ser compreendido como coletivo, abrangendo tanto os habitantes atuais quanto as gerações futuras, assegurando-lhes a possibilidade de ocupar, utilizar e produzir cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis, concebidas como um bem comum. Tal concepção decorre de uma interpretação ampliada e analógica da proteção das cidades como bens culturais, em consonância com convenções internacionais já estabelecidas (Saule Júnior, 2016).

Ainda que o direito à cidade não possua plena justiciabilidade, ele pode ser entendido como um fundamento normativo capaz de orientar diferentes tipos de obrigações. No âmbito estatal, isso se manifesta na formulação de políticas públicas e na adoção de medidas administrativas; já em relação a particulares, envolve a implementação de ações e práticas que assegurem a promoção dos bens, valores e interesses protegidos por esse direito (Mello, 2017).

No caso brasileiro, o direito à cidade recebeu tratamento jurídico semelhante ao conferido a outros direitos de natureza coletiva e difusa, como aqueles voltados à proteção do consumidor, ao meio ambiente, ao patrimônio cultural e histórico, aos direitos da criança e do adolescente e à economia popular. Esse enquadramento representa uma inovação, evidenciando o pioneirismo do ordenamento jurídico nacional ao reconhecer a cidade como objeto de tutela legal (Saule Júnior, 2005).

Assim, o direito à cidade consolida-se como um marco jurídico e político de caráter coletivo, que ultrapassa a simples regulamentação urbanística e projeta-se como instrumento de transformação social. Ao reconhecer a cidade como bem comum e objeto de tutela legal, afirma-se a necessidade de garantir sua fruição equitativa e sustentável às presentes e futuras gerações.

3 METODOLOGIA

Para compreender como os instrumentos da política urbana brasileira contribuem para a inclusão ou exclusão de grupos historicamente marginalizados, considerando as desigualdades sociais e territoriais na garantia do direito à cidade, este trabalho assume como paradigma metodológico o estudo qualitativo. Assim, usa-se como estratégia de investigação científica a pesquisa documental.

Na pesquisa documental, as fontes de dados consistem em arquivos disponíveis que podem fornecer informações e auxiliar na explicação do fenômeno investigado, ou seja, a pessoa pesquisadora examina documentos com o objetivo de responder ao problema de pesquisa. Esses documentos podem ser diversos, contemplando arquivos escritos ou não como, por exemplo, fotografias, vídeos, filmes, slides ou pôsteres (Sá-Silva; Almeida; Guindani, 2009).

Os arquivos analisados são os Planos Diretores das cidades de Belém e Manaus dada a centralidade desses municípios na Amazônia urbana. Para a seleção dos documentos, foram estabelecidos os seguintes critérios: (a) relevância temática: a escolha recaiu sobre os Planos Diretores por constituírem o principal instrumento de planejamento e gestão urbana previsto no Estatuto da Cidade; (b) abrangência territorial: foram considerados os documentos referentes a Belém e Manaus por se tratarem das maiores cidades da região amazônica e polos de influência econômica, social e cultural; (c) disponibilidade pública: os documentos deveriam estar acessíveis em bases oficiais, em formato digital, assegurando a transparência e a verificabilidade da pesquisa; e (d) validade jurídica: os Planos Diretores deveriam ser aprovados por lei municipal, garantindo sua legitimidade normativa.

Para a análise dos documentos selecionados, utilizo a técnica de análise de conteúdo. Conforme aponta Bardin (1977), essa abordagem ocorre em três etapas: 1) pré-análise; 2) seleção do material; e 3) inferência e interpretação. Na fase de pré-análise, procedeu-se à leitura dos documentos coletados, articulada à revisão da literatura pertinente, utilizada como base para sustentar a discussão das evidências. Na etapa de exploração do material, realizou-se a

organização e categorização dos arquivos que seriam objeto de exame. Por fim, na etapa conclusiva, os documentos foram interpretados à luz da teoria da interseccionalidade e do direito à cidade.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta subseção, apresenta-se a análise dos instrumentos da política urbana previstos nos Planos Diretores das cidades de Belém e Manaus. Destaca-se que, no Plano Diretor de Belém, esses instrumentos estão expressamente elencados no artigo 142, de forma taxativa e organizada. Já no Plano Diretor de Manaus, os instrumentos encontram-se distribuídos ao longo do texto normativo, sendo tratados de maneira mais fragmentada e setorial, o que exige uma leitura integrada para compreender plenamente suas diretrizes.

4.1 Análise dos Instrumentos da Política Urbana no Plano Diretor de Belém

O Plano Diretor de Belém (Lei n. 8.655 de 2008), em seu artigo 142, apresenta um conjunto abrangente de instrumentos de política urbana destinados ao planejamento, controle e gestão do território municipal. Ao contemplar mecanismos de natureza jurídica, urbanística, administrativa, tributária e participativa, o plano estabelece uma base normativa robusta que, em tese, poderia contribuir para a efetivação do direito à cidade e a promoção da justiça socioespacial. No entanto, a análise desses instrumentos sob uma perspectiva interseccional revela que, embora o marco legal seja consistente, a sua aplicação prática enfrenta limites significativos, sobretudo no que diz respeito à inclusão de grupos historicamente marginalizados.

Entre os instrumentos de planejamento, destacam-se o plano plurianual, a lei de uso e ocupação do solo e os planos de desenvolvimento econômico e social. Esses mecanismos são fundamentais para orientar a expansão urbana e o ordenamento territorial, mas sua efetividade depende da capacidade do poder público de reconhecer as desigualdades socioespaciais existentes.

Em Belém, onde a segregação urbana se expressa fortemente por meio da ocupação precária de áreas de risco, da carência de infraestrutura básica e da concentração de investimentos em regiões centrais, a ausência de uma abordagem sensível às diferenças de classe, raça, gênero e território tende a perpetuar padrões de exclusão. Assim, populações

negras, quilombolas, ribeirinhas e periféricas continuam enfrentando barreiras históricas para acessar moradia digna, transporte de qualidade e serviços essenciais.

O Plano Diretor também incorpora instrumentos jurídico-urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, instituído pela Lei Federal n. 10.257 de 2001, como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, o direito de preempção e as zonas especiais de interesse social (ZEIS). Esses mecanismos têm o potencial de democratizar o acesso à terra urbana e assegurar a função social da propriedade, criando oportunidades para que famílias de baixa renda permaneçam em áreas valorizadas. No entanto, a implementação dessas medidas em Belém ocorre de forma desigual. As ZEIS, por exemplo, são frequentemente limitadas a regiões periféricas e carentes de infraestrutura, o que, na prática, restringe as possibilidades de integração socioespacial. Quando associamos essa dinâmica a marcadores interseccionais, percebe-se que mulheres negras, chefes de família, são desproporcionalmente impactadas pela falta de políticas habitacionais eficazes, acumulando desvantagens históricas relacionadas à pobreza, ao racismo estrutural e à invisibilidade de suas demandas no planejamento urbano.

Outro aspecto relevante do artigo 142 é a previsão de instrumentos voltados à democratização da gestão urbana, como conselhos municipais, audiências públicas, conferências e iniciativas populares de projetos de lei. Em princípio, esses mecanismos são essenciais para ampliar a participação social e garantir que diferentes grupos tenham voz na formulação e execução das políticas urbanas. Entretanto, a efetividade da participação popular em Belém é comprometida por fatores como a desigualdade de acesso à informação, a baixa representatividade das comunidades periféricas e a prevalência de interesses econômicos e políticos sobre os direitos coletivos. Sob a ótica interseccional, é importante observar que populações negras, indígenas, quilombolas e ribeirinhas enfrentam barreiras adicionais para participar desses espaços decisórios, seja pela distância geográfica, pela falta de transporte adequado, seja pela ausência de políticas de incentivo à escuta dessas comunidades.

Portanto, embora o Plano Diretor de Belém disponha de um arcabouço normativo capaz de promover um uso socialmente justo do espaço urbano, a distância entre previsão legal e prática evidencia que os instrumentos da política urbana têm sido aplicados de forma limitada e desigual. A ausência de políticas públicas efetivamente orientadas pela interseccionalidade e pela justiça socioespacial compromete a materialização do direito à cidade, perpetuando processos históricos de exclusão.

A análise revela que, para que os instrumentos previstos no artigo 142 cumpram seu potencial emancipatório, é necessário incorporá-los a estratégias que considerem simultaneamente as dimensões de classe, raça, gênero e território, assegurando que os grupos historicamente marginalizados sejam não apenas beneficiários, mas também protagonistas na construção das políticas urbanas.

4.2 Análise dos Instrumentos da Política Urbana no Plano Diretor de Manaus

O Plano Diretor Urbano e Ambiental de Manaus (Lei Complementar n. 002 de 2014) estabelece diretrizes e instrumentos para orientar o desenvolvimento urbano, a gestão ambiental e a promoção do direito à cidade. O documento define, em seu artigo 2º, que a política urbana deve buscar a melhoria da qualidade de vida da população, assegurando o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do território. Essa diretriz conecta-se diretamente à concepção de Lefebvre (2001) sobre o direito à cidade, entendendo-o como acesso pleno aos bens, serviços e oportunidades urbanas.

Entre os princípios estruturantes, o artigo 4º do plano reforça a importância de conciliar crescimento econômico, preservação ambiental e inclusão social, reconhecendo a necessidade de enfrentar as desigualdades socioespaciais. No contexto de Manaus, cidade inserida na região amazônica, essa relação se torna ainda mais complexa devido à interação entre urbanização e ecossistemas sensíveis. O plano propõe, por exemplo, a criação e manutenção de unidades de conservação ambiental e corredores ecológicos (artigo 16, incisos I e II), protegendo cursos d'água, áreas de preservação permanente e patrimônios naturais. A proteção ambiental, entretanto, também deve ser analisada de forma interseccional, pois populações ribeirinhas, indígenas e periféricas sofrem os impactos mais graves da degradação ambiental e, ao mesmo tempo, enfrentam barreiras no acesso a políticas de regularização fundiária e moradia digna.

No campo da política habitacional, o plano prevê, no artigo 42, a ampliação da oferta de moradias para famílias de baixa e média renda, bem como a regularização fundiária e o reassentamento de populações em áreas de risco. Essa diretriz está diretamente conectada ao conceito de justiça socioespacial proposto por Harvey (2014), segundo o qual o espaço urbano deve ser produzido e distribuído de forma equitativa. No entanto, quando olhamos para Manaus a partir de uma perspectiva interseccional, observamos que os déficits habitacionais e os riscos ambientais atingem de forma desproporcional mulheres chefes de família, pessoas negras,

comunidades indígenas e ribeirinhas, que enfrentam múltiplas camadas de exclusão (social, econômica, territorial e de gênero).

A mobilidade urbana, tratada no artigo 55, também é um eixo central do plano, que propõe a diversificação dos modais de transporte, a ampliação da infraestrutura cicloviária e a valorização do transporte fluvial, elemento essencial para a integração metropolitana. O plano estabelece ainda a necessidade de garantir acessibilidade universal para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, o que revela uma aproximação com o conceito de cidades inclusivas (Vanin; Tartarotti, 2017). Sob o olhar interseccional, a análise da mobilidade deve considerar como os deslocamentos são vivenciados de forma distinta por diferentes grupos: populações periféricas, trabalhadoras domésticas, pessoas com deficiência e comunidades tradicionais enfrentam desafios específicos no acesso ao espaço urbano.

No que se refere à gestão democrática, o artigo 7º do plano estabelece instrumentos de participação social, como audiências públicas, conselhos municipais e conferências temáticas, buscando ampliar o controle social sobre políticas urbanas. Essa previsão está alinhada ao que estabelece o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 2001), que coloca a participação popular como um dos pilares da política urbana brasileira. Entretanto, uma análise interseccional exige verificar quem efetivamente participa desses espaços e quais vozes são historicamente silenciadas. Sem garantir a presença ativa de grupos marginalizados, como mulheres negras, pessoas LGBTQIA+, indígenas, ribeirinhas e moradores de ocupações informais, a democratização da gestão corre o risco de se tornar meramente formal.

Outro aspecto relevante do plano é a valorização da diversidade cultural e da identidade amazônica. O artigo 66 dispõe sobre a preservação do patrimônio histórico, cultural e imaterial, incluindo sítios arqueológicos, manifestações culturais e práticas tradicionais. Essa dimensão assume importância singular quando conectada ao direito à cidade, pois implica reconhecer que a produção do espaço urbano não é neutra: envolve disputas simbólicas, étnicas e culturais. Nesse sentido, a proteção do patrimônio deve ser articulada a políticas públicas que fortaleçam a economia solidária e promovam oportunidades de geração de renda para artesãos, povos tradicionais e comunidades ribeirinhas, historicamente excluídos das dinâmicas centrais do mercado urbano.

Por fim, a perspectiva interseccional permite compreender que o Plano Diretor Urbano e Ambiental de Manaus vai além da simples organização territorial: ele é um instrumento de disputa sobre quem tem direito à cidade e como esse direito é materializado. Apesar de prever políticas inclusivas, sua efetividade depende da capacidade de integrar, de forma concreta, as

necessidades de grupos que vivenciam desigualdades múltiplas. A justiça urbana, portanto, só pode ser alcançada quando gênero, raça, classe, deficiência e território são tratados como dimensões indissociáveis da formulação e implementação das políticas urbanas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve como objetivo compreender como os instrumentos da política urbana brasileira contribuem para a inclusão ou exclusão de grupos historicamente marginalizados, considerando as desigualdades sociais e territoriais na garantia do direito à cidade. A análise dos Planos Diretores de Belém e Manaus demonstrou que, embora esses instrumentos sejam juridicamente consistentes e contemplem mecanismos de planejamento, gestão e participação, sua aplicação prática ainda é limitada e, em muitos casos, não incorpora uma perspectiva interseccional. Nesse sentido, conclui-se que o objetivo foi atingido, pois foi possível evidenciar de que modo a ausência de uma abordagem que considere simultaneamente raça, gênero, classe e território perpetua processos de exclusão e invisibilidade social.

Entre as limitações do estudo, destaca-se a análise restrita a dois Planos Diretores, o que não permite generalizações para todo o contexto urbano brasileiro. Além disso, por se tratar de pesquisa documental, a investigação se limitou às previsões legais, sem alcançar a dimensão empírica da implementação das políticas urbanas e suas repercussões diretas na vida cotidiana das populações marginalizadas.

Para pesquisas futuras, recomenda-se ampliar o escopo da análise para outros municípios, incluindo cidades de diferentes portes e regiões, a fim de verificar como as perspectivas interseccionais vêm (ou não) sendo incorporadas na política urbana em diferentes contextos. Sugere-se, ainda, a realização de estudos de campo que articulem análise documental com observação empírica e entrevistas com atores sociais, possibilitando compreender de forma mais aprofundada as barreiras enfrentadas por grupos historicamente invisibilizados e as estratégias possíveis para fortalecer o direito à cidade como instrumento de justiça social.

REFERÊNCIAS

AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições, 70, 1977.

BELÉM (Município). **Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém e dá outras providências. Disponível em:

<https://pgm.belem.pa.gov.br/legislacao/meio-ambiente-e-urbanismo/>. Acesso em: 31 ago. de 2025.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 31 ago. de 2025.

CRENSHAW, K. **Demarginalizing the Intersection of Race and Sex**. University of Chicago Legal Forum, 1989, pp.139-167.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HILL COLINS, P.; BILGE, S. **Interseccionalidade**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2021.

HIRATA, H. Gênero, classe e raça Interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. **Tempo Social**, São Paulo, Brasil, v. 26, n. 1, p. 61-73, 2014.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MANAUS (Município). Lei Complementar nº 002, de 16 de janeiro de 2014. **Institui o Plano Diretor Urbano e Ambiental de Manaus e dá outras providências**. Câmara Municipal de Manaus. Disponível em: <https://www.manaus.am.gov.br/implurb/wp-content/uploads/sites/13/2023/08/LEGISLACAO-URBANISTICA-MUNICIPAL-PLANO-DIRETOR-E-AMBIENTAL-DE-MANAUS-E-SUAS-LEIS-COMPLEMENTARES-Versao-01.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2025.

MELLO, C. A. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 2, p. 437-462, 2017.

OLIVEIRA, F. M. G. D.; SILVA, M. L. D. Do direito à cidade ao direito dos lugares. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, p. e20190180, 2020.

PEREIRA, B. C. J. Sobre usos e possibilidades da interseccionalidade. **Civitas: revista de Ciências Sociais**, v. 21, n. 3, p. 445-454, 2021.

REZNIK, G. **Pertencimento, inclusão e interseccionalidade**: vivências de jovens mulheres em projetos orientados por equidade de gênero na educação e divulgação científica. Tese (Doutorado em Educação, Gestão e Difusão em Biociências) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, p. 1-15, 2009.

SAMPAIO, J. A. L.; SOUTO, L. M. Ausência de interseccionalidade nas políticas públicas de promoção da igualdade de gênero na política brasileira. **Revista do Direito**, n. 64, p. 52-62, 2021.

SAULE JÚNIOR, N. O direito à cidade como centro da nova agenda urbana. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 15, p. 73-76, 2016.

_____. **O direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática**. Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, São Paulo, 2005.
Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2014/07/750.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2025.

VANIN, F. S.; TARTAROTTI, A. S. **Cidades inclusivas**: os critérios de acessibilidade e a revisão do plano diretor nos municípios. In: 2 Congresso de Responsabilidade Socioambiental, 2017, p. 24-43. Disponível em:
https://web.archive.org/web/20180426160322id_/http://ojs.fsg.br/index.php/rpsic/article/view/File/2458/1974. Acesso em: 04 ago. 2025.

VIGOYA, M. V. La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. **Debate Feminista**, v. 52, p. 1-17, 2016.

CAPÍTULO 2 – FUNDOS DE FINANCIAMENTO CLIMÁTICO: UMA ANÁLISE JURÍDICA DOS OBJETIVOS DE ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Carla Juliana Mendonça de Araújo
Mestranda em Direito no PPGD-UFGA
araujocarlam@gmail.com
<http://lattes.cnpq.br/6100472470996120>

Resumo

O presente estudo visa realizar uma análise exploratória e inicial acerca de dois principais fundos de financiamento climático em vigência, para que seja possível verificar em alguns projetos como estes fundos utilizam seus aportes financeiros para a adaptação das mudanças climáticas e de que forma é feita essa instrumentalização. Para tanto, será analisado o conceito de fundo de financiamento climático, o surgimento e sua abrangência global. Nesse sentido, foram escolhidos dois dos principais projetos ligados aos fundos de financiamento climático escolhidos e, com base nas informações disponibilizadas pelos gestores destes fundos, foi identificado como esses fundos são instrumentalizados para a adaptação das mudanças climáticas.

Palavras-chave: adaptação; financiamento climático; mudança do clima.

1 INTRODUÇÃO

A preocupação com o meio ambiente tem sido palco de grandes debates desde o final do século XX. Em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – conhecida como ECO-92 ou Cúpula da Terra – foi iniciado um debate relevante acerca da necessidade de proteção e preservação ao meio ambiente. Esta Conferência foi considerada um marco mundial, pois culminou na adoção da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, no original em inglês, *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC).

A partir deste contexto histórico surgiu a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, sendo reconhecida como um fórum global de discussão multilateral e inclui em seu escopo a realização da Conferência das Partes (COP). De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), a COP é um órgão supremo decisório que pode revisar a implementação da UNFCCC e de outros documentos legais da COP (UNFCCC, 2025).

Nesse contexto, considerando a emergência climática global, surgiram debates acerca da necessidade de promover recursos financeiros para apoiar países em desenvolvimento em questões climáticas. Apesar do termo “financiamento climático” não ter sido utilizado desde o

início das COP's em 1995, o debate crescente e contínuo sobre a imprescindibilidade de apoio financeiro aos países em desenvolvimento gerou a criação de ideias inovadoras de mecanismos financeiros, a exemplo do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), indicado na COP 3 (1997, Kyoto) e da COP 15 (2009, Copenhagen).

Ainda sob a perspectiva histórica, dentre as inúmeras COP's realizadas, é possível indicar a relevância da COP 16 (2010, Cancún) que propiciou a criação do Fundo Verde para o Clima (Green Climate Fund – GCF), o qual apoia países em desenvolvimento a alcançar as metas da Contribuições Nacionalmente Determinadas (Nationally Determined Contribution - NDC). Da mesma maneira, indica-se a importância da famosa COP 21 (2015, Paris) que ensejou na criação do Acordo de Paris (2015), um tratado internacional juridicamente vinculativo sobre mudanças climáticas, que tem como objetivo basilar “manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C acima dos níveis pré-industriais e prosseguir os esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e impactos das alterações climáticas”¹ (Paris Agreement, 2015).

Sob esse viés, no intuito de gerar mais mecanismos de apoio financeiro aos países em desenvolvimento para o cumprimento de suas NDC's, os fundos de financiamento climático surgiram e expandiram-se em escala global, de modo que uma gama de mecanismos financeiros foi criada em escala global, regional, multilateral, privados ou não-governamentais, com critérios próprios de adesão para que os aportes financeiros sejam direcionados aos projetos em benefício das nações em desenvolvimento.

Por meio deste contexto histórico e com base na relevância global, o presente estudo se mostra relevante, tendo em vista que existe lacuna na literatura acerca da taxonomia dos fundos de financiamento climático que surgiram desde a ECO-92 e a implementação da UNFCCC, com base em sua definição e, mais especificamente, quanto a sua efetiva aplicabilidade para a adaptação das mudanças climáticas.

Isto posto, o objetivo do estudo é identificar quais são os principais fundos de financiamento climático, suas características e similaridades, para identificar de que maneira os aportes financeiros são realizados para a adaptação às mudanças climáticas, no âmbito do cenário global de emergência climática.

¹ Tradução do inglês: “Holding the increase in the global average temperature to well below 2°C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change;”.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

De acordo com a Corte Interamericana de Direitos Humanos, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, no original em inglês, *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), a expressão “mudanças climáticas” pode ser compreendida como a “[...] variação do estado do clima que persiste por longos períodos de tempo” (OEA, 2025).

Nesse sentido, por meio do Acordo de Paris (COP 21, 2015) surgiram objetivos para que cada país cumprisse metas estabelecidas e, desde 2020, as Nações-parte apresentam seus planos nacionais de ação climática, conhecidos como NDCs.

Verifica-se que as NDCs são orientadoras de metas dos respectivos fundos de financiamento climático, uma vez que as nações em desenvolvimento que fazem parte do Acordo de Paris utilizam essas contribuições como um objetivo a ser alcançado e, para tanto, buscam o financiamento climático dos diversos fundos existentes para que possam atender a essas metas no intuito maior de manutenção do aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C.

Nessa linha, a análise dos fundos de financiamento climático perpassa por uma série de incentivos e de projetos aprovados que servem de apoio financeiro e direcionador a nações em desenvolvimento para que consigam atender às NDCs, de modo a proteger, preservar e garantir o direito ao meio ambiente equilibrado. Ressalta-se que cada país possui suas respectivas NDCs, bem como tem graus evolutivos diversos e por esse motivo, continuamente apresentam suas evoluções com base nas metas específicas preestabelecidas.

3 METODOLOGIA

A metodologia utilizada no presente estudo perpassa por pesquisas bibliográficas e documentais, de natureza exploratória e qualitativa, por meio do método dedutivo, com levantamento e revisão bibliográfica e documental, a partir da coleta de dados de sites da ONU relacionados ao tema de financiamento climático, além de sites oficiais dos seguintes fundos de financiamento climático: Fundo Verde Para o Clima, no original em inglês, *Green Climate Fund* (GCF) e Fundo Para o Meio Ambiente Mundial, no original em inglês, *Global Environment Facility* (GEF).

Através da análise do Fundo Verde Para o Clima e do Fundo Para o Meio Ambiente Mundial, bem como aplicando uma análise qualitativa, buscou-se verificar metodologicamente como tem sido aplicados os recursos referentes ao financiamento climático, em projetos no Brasil, direcionados para o tema de mudanças climáticas. Pretendeu-se identificar se dentre estes projetos se existe uma diferenciação de objetivos nestes projetos entre os temas de adaptação e mitigação, além de analisar de que modo essa diferenciação se apresenta.

Foram utilizados como indexadores para direcionar o estudo “Climate Change” (Mudanças Climáticas) no campo Área Focal (Focal Areas) e no campo país, foram selecionados apenas projetos referentes ao Brasil. Para o GEF se verificou preliminarmente que existem 30 (trinta) projetos aprovados para o Brasil que possuem como área focal Mudanças Climáticas.

O estudo utiliza nomenclaturas específicas indicadas pelos Fundo Verde Para o Clima e do Fundo Para o Meio Ambiente Mundial, os quais possuem maneiras específicas de identificar os projetos aprovados. Para o GCF, este fundo utiliza um indexador “Ref #” que serve para referenciar e identificar o projeto abarcado por este fundo. No que se refere ao GEF, este fundo usa o indexador “ID” para indicar o respectivo projeto. Por esse motivo, no decorrer deste estudo, utilizaremos estes indexadores para se referir aos projetos financiados por estes fundos, como mecanismo de delimitar a que projeto se está se referindo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir dos dados coletados do Fundo Verde Para o Clima, dentre os 15 (quinze) projetos do qual o Brasil faz parte, apenas 4 (quatro) projetos são direcionados ao tema de Adaptação. Dentre esses 4 (quatro) projetos, apenas 1 (um) projeto é exclusivo do Brasil, enquanto os 3 (três) outros projetos são compartilhados com outros países.

Especificando os projetos direcionados à adaptação, tem-se o FP181², denominado “Capital Catalítico para o Primeiro Fundo de Investimento Privado para Tecnologias de Adaptação em Países em Desenvolvimento” (Catalytic Capital for First Private Investment Fund for Adaptation Technologies in Developing Countries - CRAFT), que engloba 6 (seis) países, quais sejam, África do Sul, Bahamas, Brasil, México, Ruanda e Trinidad e Tobago. Este projeto intitula-se como o primeiro fundo privado para adaptação climática, tendo como

² Refere-se ao indexador Ref #, do Fundo Verde Para o Clima (GCF).

objetivo mobilizar recursos para investimentos em tecnologia para resiliência e adaptação em países em desenvolvimento.

Outro projeto é o FP261, denominado “Melhorando a resiliência climática por meio do aumento da segurança hídrica na Bacia Amazônica”³, que abrange a América Latina e Caribe, em 6 (seis) países, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Peru e Suriname. O intuito deste projeto é promover melhoria de conhecimento e acesso às informações sobre impactos e mudanças climáticas na disponibilidade hídrica na Bacia Amazônica, além de aprimorar a resiliência climática (FP261, *online*).

O FP180, “Janela de Investimento do Fundo Global para Recifes de Coral”⁴, abarca 17 (dezesete) países (Bahamas, Belize, Brasil, Colômbia, Equador, Fiji, Guatemala, Indonésia, Jamaica, Jordânia, México, Moçambique, Panamá, República das Filipinas, Seicheles, Sri Lanka e União das Comores), direcionando o aporte financeiro para criação de um fundo privado equitativo para o incentivo de investimentos em economia azul, para proteção de recifes e corais, e também é direcionado à adaptação climática (FP180, *online*).

Dentre os projetos do GCF com ênfase em adaptação direcionados ao Brasil, por último, está o SAP031, “Marajó Resiliente: Aumentando a resiliência de pequenos produtores aos impactos das mudanças climáticas por meio da adaptação e ampliação de sistemas agroflorestais diversificados no Arquipélago do Marajó, no Brasil”⁵, que foca especificamente em 3 (três) cidades do Marajó que integra o estado do Pará, quais seja, Soure, Salvaterra e Cachoeira do Arari. Este projeto é o único referente à adaptação direcionado exclusivamente ao Brasil pelo GCF e tem como objetivo fortalecer os pequenos produtores para o aumento da resiliência destas comunidades no Marajó. Ademais, o SAP031 busca mudar a maneira que a produção de alimentos é realizada pelos pequenos produtores destes 3 (três) municípios do arquipélago do Marajó.

No escopo do projeto SAP031, a adaptação é indicada como um processo que, desde os primórdios vem ocorrendo na região. Contudo, em decorrência das mudanças climáticas e a dificuldade do ecossistema em manter um alto nível de resiliência, a adaptação passou a ser vislumbrada como um objetivo a ser alcançado através da intervenção e de aportes financeiros do projeto para que estas comunidades de pequenos agricultores do Marajó possam ter acesso

³ Tradução de “Improving Climate Resilience by Increasing Water Security in the Amazon Basin”.

⁴ Tradução de “Global Fund for Coral Reefs Investment Window”.

⁵ Tradução de “Marajó Resiliente: Enhancing the resilience of smallholders to climate change impacts through adapting and scaling up diversified agroforestry systems in the Marajo Archipelago of Brazil”.

a outros mercados para seus produtos agroflorestais, além de educação financeira capaz de ampliar os recursos auferidos pelas comunidades.

O projeto ainda apresentou como principais desafios para região do Marajó a questão do transporte e o acesso limitado a certas comunidades, o que inclui o tempo excessivo de viagem, a falta de conforto e segurança, a baixa qualidade dos serviços prestados, o planejamento inadequado e disponibilidade limitada de transferências de mercadorias, e o alto custo.

De forma a complementar a viabilidade do projeto, a Fundação Avina – entidade responsável por gerir os aportes financeiros e executar o projeto – indicou que, em que pese a existência de um projeto do GEF de “Implementação do Programa de Ação Estratégica para Garantir a Gestão Integrada e Sustentável dos Recursos Hídricos Transfronteiriços da Bacia do Rio Amazonas, Considerando a Variabilidade e as Mudanças Climáticas”, este não se direciona às comunidades de pequenos produtores do Marajó, o que demonstrou a importância e necessidade de projeto de adaptação para a região.

Mesmo que os pequenos agricultores tenham capacidade de suportar inundações e demais vulnerabilidades em suas produções agrícolas causadas pelas mudanças climáticas, a concorrência de seus produtos com outras regiões do Brasil ainda é frágil e, por esse motivo, mostra-se imprescindível os aportes financeiros do projeto SAP031 para a região do Marajó e seus objetivos e metas traçados para a adaptação destes pequenos produtores rurais.

No que tange ao Fundo Para o Meio Ambiente Mundial (GEF, sigla em inglês), não existem indexadores específicos para adaptação, de modo que a análise dos resultados perpassou pelo indexador “Mudanças Climáticas” e “Brasil”. A partir destes indexadores, foram encontrados 30 (trinta) projetos, sendo 15 (quinze) concluídos, 11 (onze) aprovados e 4 (quatro) cancelados. Em decorrência da gama de projetos e a análise exploratória inicial, será dada ênfase ao projeto de ID 9142, “Cidades-IAP: Promovendo Cidades Sustentáveis no Brasil por meio do Planejamento Urbano Integrado e Investimentos em Tecnologias Inovadoras”.

O projeto 9142 visa “promover a sustentabilidade nas cidades brasileiras por meio do planejamento urbano integrado e de tecnologias inovadoras” (GEF, *online*). Este projeto foi aprovado em janeiro/2017 e faz parte de outros que visam promover soluções técnicas inovadoras de integração sustentável nas grandes e médias cidades brasileiras. O 9142 teve como foco e iniciativa piloto as cidades de Brasília e Recife, no intuito de integrar a política urbana destas cidades ao viés da sustentabilidade, com base em investimentos em tecnologias que tornem o ambiente urbano sustentável, resiliente e inclusivo. Este projeto implementa

exemplos demonstrativos de energia solar, empreendimentos habitacionais e transporte público, para mitigação e adaptação climática, bem como redução de Gases de Efeito Estufa (GEE).

Este projeto teve apresentação de sua conclusão em outubro de 2024, evidenciando resultados relevantes a este estudo, como a evidente contribuição à agenda sustentável das cidades brasileiras no Brasil e a conclusão de 70% das metas do projeto. A existência de plano diretor e de políticas públicas urbanas nas cidades de Recife e Brasília facilitaram a implementação dos projetos piloto nestas cidades, assim como propiciaram com que mobilização de recursos e acesso a expertises que os governos locais não possuíam antes do projeto.

No entanto, é inegável que a incidência da pandemia de COVID-19, a troca de gestão no decorrer do projeto nestas cidades, bem como a mudança de empresas parceiras e executoras contribuiu para que o projeto tivesse atrasos e não tivesse a eficiência ílesa. Isto é, tais fatores contribuíram para que o aproveitamento das metas não fosse de 100%.

Em comparação aos dois projetos destrinchados neste estudo, o projeto SAP031 do GCF aplicado ao Marajó, nas cidades de Soure, Salvaterra e Cachoeira do Arari indica em seu escopo mais dificuldades de implementação do que o projeto 9142, implementado nas cidades de Recife e Brasília. Pode-se atrelar este entendimento ao nível não somente à diferenciação geográfica, mas às intempéries da realidade em que as cidades de cada projeto se encontram.

Ainda que o projeto 9142 indique a vulnerabilidade das cidades de Recife e Brasília, é inegável que a dificuldade de acesso às comunidades de pequenos produtores do Marajó – seja por meio da locomoção por meio de canoas e barcos na região, ou pela baixa escolaridade destes pequenos produtores – é vista como um desafio ainda maior a ser superado no caso do projeto SAP031.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base em toda a análise documental exploratória do presente estudo, foi possível identificar que o Fundo Verde Para o Clima (GCF) e o Fundo Para o Meio Ambiente Mundial (GEF) possuem uma gama de projetos que estão direcionados à adaptação climática, seja de forma isolada ou em concomitância com outras questões relativas ao clima como por exemplo mitigação e biodiversidade.

Dentre os projetos direcionados ao Brasil, verificou-se que o GCF possui apenas um que se refere à adaptação e é direcionado exclusivamente ao estado brasileiro, o SAP 031,

direcionado aos pequenos produtores do Marajó, no estado do Pará. O projeto foi analisado com base no seu plano de ação que foi aprovado pelo GCF, de modo que se constatou a existência de metas e de um projeto consistente capaz de realizar a adaptação climática na região do Marajó, no intuito de promover a sustentabilidade e a inserção dessas comunidades no mercado de produtos agroflorestais, de modo que possam manter sua subsistência na região.

O SAP031 ainda está em fase de execução, uma vez que foi aprovado em outubro de 2023, com previsão para conclusão apenas em fevereiro de 2029. Nesse sentido, não foi possível verificar efetivamente os resultados implementados na região, ante a ausência de dados capazes de demonstrar sua efetividade até então no Marajó. Todavia, a realidade da região marajoara foi analisada com base nesta documentação inicial do projeto, a qual proporcionou que os desafios das comunidades fossem conhecidos e ressaltados para que o projeto, por meio de suas metas e formas de implementação possam superá-los.

No que se refere ao projeto 9142, do GEF, o projeto está em fase de conclusão, tendo sido apresentado resultado em outubro de 2024, o qual constatou que 70% das metas foram alcançadas, ainda que intempéries tenham ocorrido no decorrer do processo que iniciou em 2017, qual seja, a pandemia de COVID-19, a rotatividade de equipes parceiras e de mudanças institucionais geraram uma morosidade e imbróglio na conclusão e eficácia de certas normas.

Entretanto, assim como o projeto SAP031, o projeto 9142 se mostrou eficiente dentro de suas metas estabelecidas, posto que gerou a redução de emissão de GEE – ainda que o projeto tenha indicado a impossibilidade de calculá-los –, aumento de sustentabilidade e de inserção de políticas públicas nas cidades de Recife e Brasília mais sustentáveis e resilientes. Os espaços passaram a ser considerados como fruto de relações políticas e sociais, não sendo apenas um mero recipiente de pessoas.

Portanto, pode-se concluir deste estudo que tanto o projeto SAP031 (em fase inicial) quanto o projeto 9142 (em fase de conclusão) utilizam seus aportes financeiros de forma a seguir as metas e objetivos estipulados em seus planos aprovados pelos respectivos fundos de financiamento climático, buscando adequar tais planos quando não existem mudanças substanciais no decorrer da execução do projeto, uma vez que o objetivo principal deve ser buscado independente de mudanças técnicas com equipe, ou mudanças de políticas internas no Brasil.

Por fim, ressalta-se que o projeto 9142 poderia ter sido mais objetivo em suas conclusões, inclusive com a análise da meta de redução de GEE, uma vez que tais dados seriam

de grande relevância para a comunidade acadêmica e para vislumbrar também o grau de sustentabilidade que o projeto promoveu para além do atendimento de metas qualitativas.

REFERÊNCIAS

FUND, Green Climate. **FP261 Improving Climate Resilience by Increasing Water Security in the Amazon Basin**. Disponível em:

https://www.greenclimate.fund/project/fp261?_gl=1*woz7o1*_ga*MTY0NzA1MjUxLjE3NTQ1MzYwODE.*_ga_R4E8SRK8JR*cze3NTcxNjQ2MzckbzMkZzEkdDE3NTcxNjY5OTMkajYwJGwwJGgw. Acesso em: 1 set. 2025.

FUND, Green Climate. **FP181 CRAFT - Catalytic Capital for First Private Investment Fund for Adaptation Technologies in Developing Countries**. Disponível em:

https://www.greenclimate.fund/project/fp181?_gl=1*1dgbtuf*_ga*MTY0NzA1MjUxLjE3NTQ1MzYwODE.*_ga_R4E8SRK8JR*cze3NTcxNjQ2MzckbzMkZzEkdDE3NTcxNjY0OTakajYwJGwwJGgw. Acesso em: 1 set. 2025.

FUND, Green Climate. **FP180 Global Fund for Coral Reefs Investment Window**.

Disponível em: https://www.greenclimate.fund/project/fp180?_gl=1*1ot5u87*_ga*MTY0NzA1MjUxLjE3NTQ1MzYwODE.*_ga_R4E8SRK8JR*cze3NTcxNjQ2MzckbzMkZzEkdDE3NTcxNjc5MzgkajYwJGwwJGgw. Acesso em: 1 set. 2025.

FUND, Green Climate. **SAP031 Marajó Resiliente: Enhancing the resilience of smallholders to climate change impacts through adapting and scaling up diversified agroforestry systems in the Marajo Archipelago of Brazil**. Disponível em:

<https://www.greenclimate.fund/project/sap031?_gl=1*kouptw*_ga*MTY0NzA1MjUxLjE3NTQ1MzYwODE.*_ga_R4E8SRK8JR*cze3NTcxNjQ2MzckbzMkZzEkdDE3NTcxNjkxNDkkajQ5JGwwJGgw>. Acesso em: 2 set. 2025.

GEF, Global Environment Facility. **Cities-IAP: Promoting sustainable cities in Brazil through integrated urban planning and innovative technologies investment**. Disponível em:

<https://www.thegef.org/projects-operations/projects/9142>. Acesso em: 2 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Emergência Climática e**

Direitos Humanos: Parecer Consultivo PC-32/25. Corte Interamericana de Direitos Humanos. San José, Costa Rica, 29 mai. 2025. Disponível em:

<https://corteidh.or.cr/tablas/OC-32-2025/index-por.html>. Acesso em: 29 jul. 2025.

PARIS AGREEMENT. **Acordo de Paris**, Paris, 12 dez. 2015. Disponível em:

https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 28 jul. 2025.

UNFCCC. **Conference of the Parties (COP)**, 2025. Disponível em:

<https://unfccc.int/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>. Acesso em: 28 jul. 2025.

CAPÍTULO 3 – ENTRE A CATÁSTROFE E A “IRA DIVINA”: RACISMO CLIMÁTICO, EPISTEMICÍDIO E A CRIMINALIZAÇÃO SIMBÓLICA DE RELIGIÕES AFRO-BRASILEIRAS

Renata Ferreira de Quadros

Mestranda em Direito no PPGD-UFGA

renatafquadros@gmail.com

<http://lattes.cnpq.br/3232392226063869>

Resumo

As mudanças climáticas constituem um dos maiores desafios contemporâneos, afetando de modo desproporcional populações historicamente marginalizadas. No Brasil, essa desigualdade adquire contornos específicos quando atravessada por dimensões raciais, culturais e religiosas. Este artigo analisa a relação entre racismo climático e epistemicídio climático. A partir de uma abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e análise de discursos midiáticos e religiosos, examinam-se os casos da missionária Michele Dias Abreu e do padre Paulo Santos, que, durante as enchentes do Rio Grande do Sul, em 2024, atribuíram a tragédia a uma suposta “ira divina” contra religiões de matriz africana. A análise demonstra como tais narrativas configuram formas de criminalização simbólica e reforçam processos de exclusão estrutural. Conclui-se que a efetividade das políticas climáticas no Brasil exige uma perspectiva decolonial, antirracista e anti-epistemicida, que incorpore de maneira vinculante os saberes e práticas de povos indígenas, quilombolas e comunidades afro-religiosas.

Palavras-chave: decolonialidade; justiça climática; religiões afro-brasileiras.

1 INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas constituem um dos maiores desafios do século XXI, afetando a humanidade de forma global. Contudo, seus impactos não se distribuem de maneira homogênea: populações negras, indígenas, quilombolas, periféricas e de baixa renda sofrem desproporcionalmente os efeitos de enchentes, deslizamentos, secas e ondas de calor, em razão da histórica marginalização territorial e da ausência de políticas públicas inclusivas (Bullard, 2000; Acsegrad, 2004). Este fenômeno tem sido descrito como racismo climático, entendido como a forma específica de racismo ambiental que associa desigualdades raciais e sociais à vulnerabilidade diante da crise climática.

O conceito de racismo climático vem sendo gradualmente incorporado às discussões sobre justiça climática, sobretudo em países marcados pela colonialidade e pela desigualdade estrutural, como o Brasil. A Rede por Adaptação Antirracista, lançada em 2024 com a participação de mais de cinquenta organizações, defende que não é possível conceber políticas

de adaptação legítimas sem colocar o antirracismo no centro do debate, uma vez que “[...] em países desiguais como o Brasil, a adaptação climática necessariamente precisa considerar o racismo que funda o país” (Alma Preta, 2024, *online*).

A literatura especializada ressalta que não há como falar em justiça climática sem falar em justiça racial, pois as dinâmicas de exclusão socioambiental refletem processos históricos de escravização, colonização e marginalização cultural (Santos, 2019; Mbembe, 2018; Quijano, 2005). Nesse contexto, torna-se indispensável compreender também o conceito de epistemicídio climático, que se refere à desqualificação sistemática dos saberes de povos tradicionais, indígenas e comunidades religiosas marginalizadas, cujas práticas milenares de manejo da natureza permanecem invisibilizadas pelas políticas públicas contemporâneas.

No Brasil, a articulação entre racismo climático e epistemicídio climático assume contornos singulares quando associada à dimensão religiosa. Quilombos e terreiros de matriz africana, além de se localizarem em áreas frequentemente mais vulneráveis a desastres climáticos, são também alvos de perseguição simbólica e material. Para elucidar essa conexão, o presente artigo analisa dois episódios recentes: os discursos da missionária Michele Dias Abreu e do padre Paulo Santos durante as enchentes no Rio Grande do Sul, em 2024, nos quais a tragédia foi atribuída a uma suposta “ira divina” contra religiões afro-brasileiras.

Estes episódios reforçam estigmas históricos e naturalizam a exclusão, evidenciando como o racismo climático no Brasil se manifesta também em narrativas culturais e religiosas que culpabilizam as próprias comunidades mais afetadas pelos desastres ambientais. Assim, o objetivo geral deste artigo buscou investigar como o racismo climático e o epistemicídio climático se expressam em narrativas públicas sobre tragédias ambientais, invisibilizando saberes de comunidades tradicionais e reforçando processos de exclusão estrutural.

Para tanto, em termos metodológicos, adota-se uma abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e análise de discursos midiáticos e religiosos, orientada por uma leitura crítica e decolonial dos casos selecionados.

O estudo se apresenta em quatro seções principais, com a discussão sobre o racismo climático e, em seguida, acerca do epistemicídio climático que revela uma outra dimensão da desigualdade. Após, aborda-se a respeito do “Caso Michele Dias Abreu”, e, por último, a pesquisa trabalha com o “Caso Padre Paulo Santos”.

2 RACISMO CLIMÁTICO

O conceito de racismo climático tem origem no campo da justiça ambiental e do racismo ambiental, formulado inicialmente por Benjamin Chavis Jr. e difundido por Robert Bullard. Em sua obra seminal, Bullard (2000) aponta que comunidades negras no sul dos Estados Unidos são desproporcionalmente expostas a riscos ambientais e tóxicos, revelando que a degradação ambiental não ocorre de forma neutra, mas estruturada por critérios raciais e de classe. Assim, no contexto das mudanças climáticas, esse fenômeno se intensifica, configurando o chamado racismo climático.

O racismo climático diz respeito à distribuição desigual dos riscos e efeitos da crise climática entre diferentes grupos sociais, afetando de maneira mais severa populações historicamente marginalizadas, como negros, indígenas, quilombolas, periféricos e de baixa renda (Bullard, 2000; Acseirad, 2004). Essas comunidades, além de residirem em territórios mais vulneráveis a enchentes, secas e deslizamentos, são sistematicamente excluídas dos processos decisórios sobre políticas ambientais.

Este conceito tem sido fortalecido por iniciativas da sociedade civil brasileira. A Rede por Adaptação Antirracista, lançada em 2024, com a participação de mais de cinquenta organizações, defende que políticas climáticas só podem ser legítimas se incorporarem o antirracismo como eixo central, pois, em um país fundado na desigualdade racial, ignorar essa dimensão significa perpetuar injustiças históricas (Alma preta, 2024).

A literatura nacional tem consolidado o entendimento de que não é possível pensar justiça climática sem falar em justiça racial. Isso porque a crise climática não pode ser dissociada da crise de desigualdade estrutural que está enraizada no Brasil, fundada na escravidão, na marginalização territorial e na persistência do racismo estrutural (Justiça Climática e Justiça Racial, 2022).

Assim, a vulnerabilidade climática no Brasil não é apenas socioeconômica, mas racializada, conforme destaca Carmo (2017) ao afirmar que “[...] a pobreza brasileira tem cor e é preta”. As tragédias ambientais, como as enchentes no Rio Grande do Sul, evidenciam a urgência de compreender a crise climática também como uma crise de direitos humanos e de desigualdade racial, levando em consideração que as políticas ambientais e de adaptação frequentemente adotam uma abordagem universalista, ignorando desigualdades específicas, o que reforça a exclusão histórica das populações racializadas (Justiça Climática, 2023).

No plano internacional, a literatura tem incorporado este conceito em escala global. O IPCC (2022) reconhece que os impactos das mudanças climáticas são distribuídos de forma desigual, atingindo desproporcionalmente povos indígenas, comunidades locais e populações pobres. Embora o termo “racismo climático” ainda não seja utilizado formalmente nos relatórios, a constatação de desigualdades estruturais confirma a relevância da categoria. Além disso, relatórios como os da Heinrich Böll Stiftung (2024) reforçam que o racismo climático é uma pauta global, uma vez que os impactos climáticos reproduzem hierarquias coloniais tanto no Sul quanto no Norte Global.

3 EPISTEMICÍDIO CLIMÁTICO

Conforme demonstrado na seção anterior, o racismo climático evidencia a distribuição desigual dos impactos da crise climática. O epistemicídio climático, por sua vez, revela outra dimensão desta desigualdade: a invisibilização e deslegitimação dos saberes de povos tradicionais, indígenas e comunidades de matriz africana, cujas práticas milenares de manejo da natureza poderiam oferecer alternativas sustentáveis e resilientes.

Em outras palavras, o racismo climático atinge de forma concreta os corpos e territórios marginalizados, enquanto o epistemicídio climático atinge seus conhecimentos, narrativas e cosmovisões, negando-lhes voz nos processos de formulação de políticas ambientais e de adaptação climática, promovendo sua invisibilização ou criminalização simbólica. Ambos se retroalimentam: enquanto a vulnerabilidade material aprofunda a exclusão, a deslegitimação dos saberes reforça a marginalização estrutural.

O termo epistemicídio foi inicialmente empregado por Carneiro (2005) para denunciar os mecanismos pelos quais o racismo estrutural invalida epistemologias negras, reforçando a exclusão cognitiva como fundamento da desigualdade racial no Brasil. Posteriormente, foi retomado e ampliado por Boaventura de Sousa Santos (2014; 2019), no marco das Epistemologias do Sul, como a destruição ou deslegitimação sistemática dos saberes de povos colonizados, indígenas e comunidades tradicionais em escala global.

No campo das mudanças climáticas, este conceito adquire uma dimensão denominada epistemicídio climático, que se refere à invisibilização e criminalização de saberes e práticas tradicionais relacionadas ao meio ambiente. Trata-se de um processo que opera em duas frentes, quais sejam, invisibilização e criminalização simbólica. (Nogueira, 2020; Prandi, 2001).

A distinção entre racismo climático e epistemicídio encontra respaldo no direito internacional dos direitos humanos. O artigo 27 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) assegura a grupos minoritários o direito de ter sua própria vida cultural, e de professar e praticar sua própria religião, o que inclui epistemologias e práticas tradicionais de manejo da natureza (Brasil, 1992).

Da mesma forma, a Convenção 169 da OIT impõe aos Estados o dever de consultar povos indígenas e tribais em medidas que afetem diretamente suas formas de vida, reconhecendo a validade de seus saberes. Ao invisibilizar ou criminalizar esses conhecimentos, o Estado viola não apenas princípios de igualdade material, mas também o direito à diversidade cultural e epistêmica (OIT, 1989).

Nesse cenário, a noção de justiça epistêmica torna-se fundamental para enfrentar as assimetrias de poder que estruturam tanto o racismo climático quanto o epistemicídio. De acordo com Fricker (2007), a justiça epistêmica propõe o reconhecimento efetivo dos povos historicamente marginalizados como sujeitos de conhecimento, capazes de produzir saberes válidos e indispensáveis para a adaptação climática.

No plano climático, Byskov e Hyams (2022) argumentam que a exclusão dos saberes indígenas em políticas de adaptação representa uma forma de injustiça epistêmica institucional. Cummings *et al.* (2023) avançam ao propor a noção de justiça epistêmica como horizonte normativo para o desenvolvimento sustentável, que exige não apenas reconhecer saberes diversos, mas também corrigir desigualdades estruturais, como o epistemicídio.

De acordo com os mesmos autores, a justiça climática significa não apenas ouvir, mas incorporar de forma vinculante os conhecimentos indígenas, quilombolas e afro-religiosos nas políticas públicas, de modo a superar a desigualdade epistêmica que perpetua exclusão e vulnerabilidade (Byskov; Hyams, 2022; Cummings *et al.*, 2023).

Santos (2019) ressalta que não haverá justiça social global sem justiça cognitiva global, de modo que o enfrentamento da crise climática exige tanto redistribuição material quanto valorização e inclusão dos conhecimentos produzidos pelos povos tradicionalmente invisibilizados.

Assim, verifica-se que o racismo climático e o epistemicídio climático não podem ser compreendidos de forma isolada, mas como duas dimensões interdependentes de uma mesma injustiça estrutural. Nesse cenário, a noção de justiça epistêmica surge como alternativa indispensável, pois exige o reconhecimento efetivo destes grupos como sujeitos de conhecimento e a incorporação vinculante de seus saberes nas políticas de adaptação climática,

projetando um horizonte normativo que articula diversidade cultural, participação política e sustentabilidade.

4 “CASO MICHELE DIAS ABREU”

À luz dos conceitos expostos, resta evidente que o epistemicídio climático não se limita a uma categoria teórica, mas constitui uma realidade concreta que se manifesta em diferentes territórios e contextos sociais. A exclusão sistemática de saberes tradicionais e comunitários não apenas reforça hierarquias coloniais de conhecimento, como também fragiliza a efetividade das políticas de adaptação climática. Nesse sentido, a análise dos casos selecionados permite observar como essas dinâmicas se materializam em práticas institucionais e decisões políticas, evidenciando tanto os mecanismos de silenciamento quanto as formas de resistência que emergem das próprias comunidades afetadas.

A fim de demonstrar casos concretos, este trabalho buscou analisar episódios ocorridos no ano de 2024, no estado do Rio Grande do Sul. Segundo a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), as enchentes do Rio Grande do Sul foram classificadas como a maior tragédia climática da história recente do estado, com impactos humanos, sociais e econômicos devastadores (ANA, 2025).

Em meio a esse contexto de vulnerabilidade extrema, a missionária e influenciadora digital Michele Dias Abreu publicou em suas redes sociais um vídeo no qual atribuía a catástrofe à suposta “ira de Deus” contra a presença de terreiros de religiões de matriz africana na região. Segundo a autora, o estado teria se tornado um polo de “macumba”, e, em razão disso, o castigo divino teria se materializado pelas chuvas (UOL, 2024).

O conteúdo divulgado pela influenciadora alcançou milhões de visualizações e rapidamente gerou repercussão negativa. A fala ultrapassou os limites da liberdade de expressão ao associar práticas religiosas afro-brasileiras a um desastre ambiental de origem estrutural e climática. Diante desses fatos, o Ministério Público e a Associação das Comunidades Tradicionais e de Cultura Popular ajuizaram Ação civil pública.

O juiz da 4ª Vara Cível de Indaiatuba-SP, condenou Michele Dias Abreu ao pagamento de R\$ 35 mil por danos morais coletivos, destinados ao Fundo de Direitos Difusos, reconhecendo o caráter discriminatório e incitador de ódio da manifestação. A decisão foi proferida em março de 2025, afastando a responsabilidade das plataformas digitais, como

Facebook e *Google*, por terem removido o conteúdo após determinação judicial (Boas, 2025; O Globo, 2025; Migalhas, 2025).

O episódio em questão pode ser interpretado como manifestação de racismo climático. Embora a tragédia climática atinja desproporcionalmente populações negras, periféricas e tradicionais, o discurso da influenciadora reforçou estigmas históricos, atribuindo culpa às próprias comunidades já vitimadas pelos efeitos das enchentes. Esta lógica se alinha ao conceito de racismo climático, entendido como a distribuição desigual dos riscos e impactos da crise climática, que recai de modo mais severo sobre populações racializadas e marginalizadas (Bullard, 2000; Acseirad, 2004; Heinrich Böll Stiftung, 2024).

Concomitantemente, o caso ilustra uma forma clara de epistemicídio climático. O vídeo publicado por Michele não apenas culpabiliza comunidades afro-religiosas, mas também deslegitima suas epistemologias e cosmovisões ancestrais de relação com a natureza, reforçando um processo de invisibilização e demonização simbólica. Como aponta Carneiro (2005), o epistemicídio constitui a negação sistemática de epistemologias negras pela lógica eurocêntrica.

No mesmo sentido, Santos (2014; 2019) identifica esse processo como elemento das Epistemologias do Sul, em que saberes colonizados são desqualificados e excluídos do debate público. Logo, no contexto climático, a associação de enchentes a “castigos divinos” contra religiões de matriz africana representa uma forma de criminalização simbólica que reforça a exclusão destas comunidades do espaço de produção de conhecimento legítimo.

Esta situação também pode ser interpretada à luz do conceito de injustiça epistêmica segundo Fricker (2007), em que se refere à discriminação contra indivíduos ou grupos em sua condição de sujeitos de conhecimento. Conforme argumentam Byskov e Hyams (2022), a exclusão de epistemologias indígenas e tradicionais nas políticas climáticas representa não apenas uma omissão técnica, mas uma injustiça moral e estrutural. O caso analisado demonstra a redução das epistemologias afro-brasileiras à superstição demonizada, reforçando a desigualdade simbólica e o epistemicídio climático, negando legitimidade a formas plurais de saber.

Portanto, este episódio evidencia como o racismo climático e o epistemicídio climático se entrelaçam. De um lado, comunidades negras e periféricas são materialmente as mais afetadas pelos impactos ambientais. De outro, seus saberes e cosmovisões são invisibilizados ou criminalizados em narrativas públicas, agravando sua exclusão social, cultural e política.

A decisão judicial que condenou Michele Dias Abreu representa, assim, um marco de resistência ao racismo climático e, ao mesmo tempo, revela a urgência de políticas públicas que combatam o epistemicídio, garantindo a efetiva valorização da diversidade cultural e epistêmica como parte da justiça climática.

5 “CASO PADRE PAULO SANTOS”

Durante as mesmas enchentes que devastaram o Rio Grande do Sul, em 2024, outro episódio reforçou a prática do racismo climático e do epistemicídio climático. Em uma homilia proferida em Nova Andradina, Mato Grosso do Sul, o padre Paulo Santos afirmou que as inundações no Rio Grande do Sul eram consequência de o estado ter “abraçado a bruxaria e o satanismo”. Em sua fala, declarou ainda que Porto Alegre possuía mais centros de “macumba” do que todo o estado da Bahia, associando a tragédia climática a práticas religiosas afro-brasileiras e à suposta presença de forças malignas. (UOL, 2024; Giro Portal, 2024).

A fala rapidamente ganhou repercussão nacional, sobretudo nas redes sociais, sendo denunciada por entidades de defesa da liberdade religiosa. O Ministério Público Federal do Mato Grosso do Sul abriu uma Notícia de fato para investigar a conduta, a fim de apurar eventual crime de incitação à intolerância religiosa, nos termos da Lei Federal n. 7.716/1989 (UOL, 2024; Revista Central, 2024).

O discurso do padre, ao estigmatizar comunidades de matriz africana como responsáveis por uma catástrofe ambiental, revela-se não apenas como violação à liberdade religiosa, mas também como mecanismo de produção simbólica de exclusão. Tanto o “caso Michele Dias” quanto o “caso padre Paulo Santos” apontam, na prática, o exercício do racismo climático e do epistemicídio climático.

No tocante ao racismo climático, os casos demonstram como a tragédia climática foi instrumentalizada como castigo moral contra grupos já vulneráveis. Ao atribuir as enchentes a práticas religiosas afro-brasileiras, desvia-se o foco das causas estruturais da crise climática para uma narrativa moralista que reforça preconceitos raciais e religiosos (Bullard, 2000; Acselrad, 2004).

Por outro lado, ao rotular saberes, rituais e cosmovisões afro-brasileiras como “bruxaria” ou “satanismo”, os casos analisados neste trabalho reforçam a deslegitimação de epistemologias ancestrais de relação com a natureza. Conforme Carneiro (2005), o epistemicídio opera pela negação do valor cognitivo das epistemologias negras.

Santos (2019) acrescenta que este processo constitui um dos eixos centrais da colonialidade do saber, qual seja, o apagamento simbólico materializado na demonização pública de práticas religiosas, excluindo-as da esfera de legitimidade cultural e epistemológica.

Ambos os episódios se conectam ao conceito de injustiça epistêmica formulado por Fricker (2007), pois negam às comunidades afro-religiosas o estatuto de sujeitos epistêmicos, reduzindo sua cosmovisão a uma categoria inferiorizada. Conforme destacam Byskov e Hyams (2022), quando epistemologias locais são criminalizadas ou invisibilizadas em políticas e narrativas climáticas, não apenas se perpetua a desigualdade material, mas também se institucionaliza a exclusão simbólica.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida neste artigo permitiu evidenciar que o racismo climático e o epistemicídio climático são fenômenos interligados e complementares, que se manifestam de maneira estrutural no Brasil. A análise dos casos da missionária Michele Dias Abreu e do Padre Paulo Santos demonstrou que a vulnerabilidade climática no país não se limita ao plano material, mas envolve também uma batalha simbólica e cultural, na qual discursos religiosos e midiáticos reforçam estigmas históricos e naturalizam exclusões.

Um aspecto central identificado foi o papel da desinformação climática, que distorce as causas reais da crise climática e as associa a narrativas moralistas e religiosas. Essa desinformação gera discursos que transferem a culpa dos desastres ambientais para comunidades vulneráveis, em especial povos de terreiro e religiões afro-brasileiras. Ao fazê-lo, reforça-se a criminalização simbólica dessas práticas e invisibilizam-se os verdadeiros fatores socioeconômicos e políticos da vulnerabilidade climática.

Ademais, a análise dos casos mencionados neste artigo gera crítica às políticas públicas brasileiras de enfrentamento às mudanças climáticas, como a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei Federal n. 12.187/2009) e o Plano Nacional de Adaptação (Portaria n. 150/2016), uma vez que ambas são marcadas por uma abordagem universalista, sem reconhecer a desigualdade racial e cultural como dimensões centrais da adaptação climática.

Por fim, o presente artigo reforça que a luta pela justiça climática no Brasil deve ser, por necessidade, uma luta antirracista e anti-epistemicida. A efetividade das políticas de mitigação e adaptação climática depende da inclusão das vozes, experiências e saberes de comunidades tradicionais, povos indígenas, quilombolas e religiões afro-brasileiras, não apenas

como beneficiários, mas como sujeitos de conhecimento e agentes centrais na formulação de soluções.

Logo, o futuro da justiça climática exige uma agenda decolonial, que rompa com a invisibilização e a criminalização simbólica, reconhecendo o valor epistêmico das práticas tradicionais de manejo da natureza. Incorporar estas epistemologias não é apenas uma questão de reparação histórica, mas uma estratégia fundamental para enfrentar a crise climática de maneira equitativa, sustentável e democrática.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). Estudo aponta que enchentes de 2024 foram maior desastre natural da história do RS e sugere caminhos para futuro com eventos extremos mais frequentes. **ANA**, 30 abr. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/noticias-e-eventos/noticias/estudo-aponta-que-enchentes-de-2024-foram-maior-desastre-natural-da-historia-do-rs-e-sugere-caminhos-para-futuro-com-eventos-extremos-mais-frequentes>. Acesso em: 27 set. 2025.

BOAS, Pedro Vilas. Influenciadora é condenada por ligar enchentes no RS às crenças africanas. **UOL**, 19 mar. 2025. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2025/03/19/influenciadora-e-condenada-por-ligar-enchentes-no-rs-as-crencas-africanas.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 3 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 07 jul. 1992, p. 8716.

BULLARD, Robert D. **Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality**. Boulder: Westview Press, 2000.

BYSKOV, Maria; HYAMS, Keith. **Epistemic injustice in climate adaptation**. *Ethical Theory and Moral Practice*, v. 25, p. 797-815, 2022.

CARMO, Beatriz. A pobreza brasileira tem cor e é preta. **Nexo Jornal**, 2017. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2017/A-pobreza-brasileira-tem-cor-e-%C3%A9-preta>. Acesso em: 16 ago. 2025.

CARNEIRO, Sueli. **A construção do outro como não-ser como fundamento do ser**, 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

COM mais de 50 organizações, rede defende antirracismo como foco na adaptação climática. **Alma preta**, 13 jul. 2024. Disponível em: <https://almapreta.com.br/sessao/cotidiano/com-mais-de-50-organizacoes-rede-defende-antirracismo-como-foco-na-adaptacao-climatica/>. Acesso em: 16 ago. 2025.

CUMMINGS, Claire *et al.* Doing epistemic justice in sustainable development: applying the philosophical concept of epistemic injustice to development research and practice. **Sustainable Development**, v. 31, n. 1, p. 203-215, 2023.

FRICKER, Miranda. **Epistemic injustice: power and the ethics of knowing**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

HEINRICH BÖLL STIFTUNG. **Racismo climático sob perspectiva: o papel do G20, do local ao global**. 2024. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2024/08/28/racismo-climatico-sob-perspectiva-o-papel-do-g20-do-local-ao-global>. Acesso em: 16 ago. 2025.

INFLUENCIADORA que associou enchentes no RS à ira de Deus contra religiões africanas é condenada. **O Globo**, 19 mar. 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2025/03/19/influenciadora-que-associou-enchentes-no-rs-a-ira-de-deus-contr-religioes-africanas-e-condenada.ghtml>. Acesso em: 3 set. 2025.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability**. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

JUSTIÇA CLIMÁTICA. **Relatório 2023**. São Paulo: Plataforma de Justiça Climática, 2023.

JUSTIÇA CLIMÁTICA E JUSTIÇA RACIAL. **Relatório 2022**. São Paulo: Plataforma de Justiça Climática, 2022.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MULHER é condenada por associar enchentes do RS a "terreiros de macumba". **Migalhas**, 19 mar. 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/426574/mulher-e-condenada-por-associar-enchentes-do-rs-a-terreiros-de-macumba>. Acesso em: 3 set. 2025.

NOGUEIRA, Sidnei. **Intolerância religiosa**. São Paulo: Sueli Carneiro; Jandaíra, 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais**. Genebra: Organização Internacional do Trabalho, 1989.

PRANDI, Reginaldo. **Mitologia dos orixás**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 117-142.

PADRE diz que enchentes no RS são castigo de Deus por bruxaria; MPF investiga. **Giro Portal**, 24 maio 2024. Disponível em: <https://giroportal.com.br>. Acesso em: 3 set. 2025.

PADRE é denunciado no MPF por associar tragédia no RS com bruxaria e satanismo entre gaúchos. **Revista Central**, 24 maio 2024. Disponível em: <https://revistacentral.com.br/padre-e-denunciado-no-mpf-por-associar-tragedia-no-rs-com-bruxaria-e-satanismo-entre-gauchos/>. Acesso em: 3 set. 2025.

PADRE vira alvo do MPF após dizer que RS 'abraçou a bruxaria e o satanismo'. **UOL**, 22 maio 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2024/05/22/padre-mpf-apuracao-declaracao-rs.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 3 set. 2025.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2014.
SANTOS, Boaventura de Sousa. **O fim do império cognitivo**: a afirmação das epistemologias do Sul. São Paulo: Autêntica, 2019.

CAPÍTULO 4 - *COMMODITIES* AMAZÔNICAS NO SÉCULO XXI: ENTRE O CRESCIMENTO ECONÔMICO E OS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS

Jailson Lucena Batista

Mestrando em Direito no PPGD-UFGA

jailsonlucena80@gmail.com

<http://lattes.cnpq.br/3474682516681748>

Resumo

A Amazônia ocupa hoje posição central nas dinâmicas globais, articulando-se com corporações transnacionais, sistemas de poder e fluxos econômicos mediados por novas tecnologias. A região vivencia um paradoxo: de um lado, apresenta um expressivo potencial econômico, de outro enfrenta profunda vulnerabilidade socioambiental. As riquezas extraídas desse território, embora gerem elevados lucros para grandes empresas, resultam em impactos socioambientais de grande magnitude, como o desmatamento, a perda de biodiversidade e a poluição dos rios, afetando de forma direta as comunidades tradicionais, que representam o elo mais frágil dessa equação. Nesse contexto, justifica-se a presente pesquisa pela necessidade de refletir sobre essa dicotomia e discutir em que medida é possível – e sob quais condições – conciliar crescimento econômico com sustentabilidade socioambiental na Amazônia. Trata-se de um estudo de caráter teórico, cujo objetivo geral é analisar o papel das *commodities* amazônicas no século XXI à luz do atual modelo de desenvolvimento socioeconômico.

Palavras-chave: Amazônia; economia; impactos socioambientais.

1 INTRODUÇÃO

A Amazônia encontra-se atualmente no cerne de conexões globais, de corporações e sistemas de poder capazes de alterar profundamente a logística de controle do mercado global sobre os territórios e espaços colonizados. Diante desse contexto, conforme pontuam Castro e Castro (2022), é fundamental compreender os significados por detrás desse jogo político e dos modos de regulamentação do Brasil, que vem, frequentemente, flexibilizando a legislação em favor da exploração da Amazônia.

Nesse ponto, é impossível fugir do paradoxo existente entre a ampla relevância econômica da região Amazônica e a profunda vulnerabilidade socioambiental que esse território abarca. Concomitante a concentração de valiosas reservas de água doce, minérios, madeira e biodiversidade, que a torna estratégica para setores como agronegócio e exportação dessas *commodities*, ainda convive com o fato dessas riquezas não necessariamente trazerem elevação dos padrões de bem-estar social das comunidades locais e os enormes impactos ambientais que essa exploração resulta.

Assim, o cenário hoje é ambíguo, visto que, ao mesmo tempo que as riquezas deste território geram lucros para as grandes empresas e, concomitante a isso, solidifica a balança comercial brasileira, também produzem gigantescos impactos socioambientais – como desmatamento e poluição de rios, o que impacta imediatamente suas comunidades tradicionais, o lado mais vulnerável dessa equação. Diante disso, essa pesquisa justifica-se pela necessidade de discutir essa dicotomia e entender como será possível – se for possível, – aliar desenvolvimento econômico à sustentabilidade socioambiental na região Amazônica.

A natureza desse estudo é exclusivamente teórica, e o objetivo geral foi discutir o papel das *commodities* amazônicas no século atual e inserido no modelo de desenvolvimento socioeconômico em vigor. Este objetivo se desmembra em três objetivos específicos: i) analisar o papel dessas *commodities*, destacando a relevância delas tanto ao crescimento econômico quanto sua inserção no mercado global; ii) discutir as contradições que residem nessa exploração econômica, com destaque para os impactos socioambientais resultantes; iii) refletir as alternativas possíveis e desafios a um desenvolvimento sustentável que consiga impulsionar justiça no retorno dessa riqueza à população amazônica.

A estrutura deste trabalho divide-se em introdução, seguida da discussão teórica que primeiro situa a Amazônia atual na economia global; depois é feito um breve histórico da ocupação da região no contexto dos grandes projetos de desenvolvimento implementados a partir de 1950 e os impactos sociais resultantes; impactos ambientais da Amazônia do século XXI, que possuem ligação direta com esse histórico; as principais *commodities* atuais e seu potencial socioeconômico; e uma breve discussão sobre as *commodities* verdes atuais, seu potencial socioeconômico e principais desafios à sua implementação. Por fim, encerrando-se com as considerações finais.

2 AMAZÔNIA E *COMMODITIES*: ESPAÇO DE RIQUEZA E CONTRADIÇÕES

Esta seção abordará sobre a Amazônia e suas *commodities*, fazendo, ainda, um breve histórico sobre a ocupação amazônica. Além de abordar os impactos ambientais que esta região sofreu, quais seriam as *commodities* de destaque no século XXI. Encerrando com a discussão sobre as *commodities* verdes existentes na região Amazônica.

2.1 Amazônia e suas *commodities* na economia mundial

Para fins de conceituação, recorre-se aqui à definição de Bresser-Pereira (2009), que definem por *commodities* todos aqueles produtos intensivos em recursos naturais em seu estado bruto (produtos primários) ou em pequeno grau de industrialização, grupo que engloba produtos agrícolas, minerais e recursos energéticos. Segundo Nakahodo e Jank (2006), tais produtos se caracterizam por uma produção padronizada e em grande quantidade, com preços tabelados em bolsas de valor tanto no país quanto no exterior.

Assim, um produtor individual não controla os preços desses produtos, o que faz com que a liderança em custos seja a principal estratégia competitiva, que se baseia na exploração de economias de escala, racionalização dos processos produtivos, ganhos de produtividade, condições infraestruturais e logísticas, acesso a recursos naturais, entre outros (Nakahodo; Jank, 2006).

Quando se fala de *commodities* no contexto da Amazônia, ganham destaque principalmente a exportação de produtos como carne, grãos e minérios, cuja exploração econômica é responsável por territórios devastados em vista da conexão local com o mercado global. E, nesse contexto, destaca-se o modo predatório como as grandes agências financeiras mundiais tem ligação direta com o desmatamento na Amazônia, à medida que financiam atividades que pressionam a estrutura fundiária desse território, apropriando-se de terras públicas visando torná-las privadas (Castro; Castro, 2022).

Desde que se abriu para o grande capital, a partir dos anos de 1960, alicerçada num modelo de desenvolvimento pautado na exploração de seus recursos naturais, a região Amazônica mantém-se como agroexportadora. Nela foram instalados grandes projetos de infraestrutura que pudessem atender a demanda do centro-sul do país. Muitos deles sequer saíram do papel de fato, ainda assim, foram responsáveis por diversos conflitos territoriais (Aguiar, 2017).

Loureiro (2009) aprofunda essa discussão ao apontar que o percurso histórico de políticas de desenvolvimento pensadas para a Amazônia tem servido muito mais às outras regiões do país e a outros países e povos do que para ela mesma. A autora defende que a Amazônia, por ser naturalmente rica, com precioso banco genético, floresta exuberante e densa, grandes reservas minerais de significativo valor e rico patrimônio cultural, merece um modelo de desenvolvimento mais responsável.

2.2 Breve histórico da ocupação da Amazônia: impactos sociais e reflexos atualmente

No início, quando se começou a pensar na elaboração das políticas voltadas ao desenvolvimento da Amazônia, uma preocupação foram as regiões não ocupadas ou ocupadas de modo considerado insuficiente. Sobre isso, Martins (1996) afirma que essa questão foi usada como justificativa para que a região passasse por uma massiva ocupação territorial. E essa ocupação, que deslocou a fronteira do agronegócio para o interior do país, é uma história de destruição, mas também de resistência, revolta, protesto, sonho e esperança.

Em vista disso, foram incentivados grandes contingentes migratórios para a Amazônia, visto que os grandes projetos pensados para esse território precisavam de mão de obra naquele momento. Essa migração ocorreu principalmente saindo do Nordeste, onde as secas impossibilitaram o aproveitamento da terra, o que deslocou essa população, por questões de sobrevivência, para a Amazônia (Becker, 2009). É importante entender esse recorte histórico para melhor compreender o presente, e o quanto essas migrações impactaram e geraram tensões que se refletem nos tempos atuais, no século vigente.

No ano de 1953, em meio à crise da produção de borracha na Amazônia, o Brasil criou a Superintendência do Plano de Desenvolvimento da Amazônia (SPVEA). Uma das principais ações dessa autarquia foi a construção da rodovia Belém-Brasília, no ano de 1960. Isso mudou drasticamente o contexto de desenvolvimento da Amazônia, que deixou de ter uma civilização de várzeas para uma de terra firme, em vista do surgimento das cidades que passaram a surgir às margens da nova rodovia, junto da instalação de madeireiras e pecuária (Loureiro, 2009).

Assim, a ocupação da Amazônia se deu de modo desordenado e sem critérios ambientais nem tecnológicos, com ênfase em assentamentos irregulares de colonos oriundos de outras regiões do Brasil. Esses colonos adentraram nas atividades pecuárias e de agricultura, o que resultou no desmatamento de grandes áreas florestais, ao ponto de que, em 1978, o desmatamento havia atingido 14 milhões de hectares, com uma população de 7 milhões de habitantes (Souza *et al.*, 2018).

Essa migração modificou de maneira intensa a dinâmica social na região, visto que ampliou o contingente populacional urbano, promovendo com isso a formação de novos municípios, criando bolsões de pobreza nas áreas desses investimentos. Aqui é válido enfatizar que esse investimento na região se restringia ao fator econômico, e praticamente não houve políticas públicas de saúde, saneamento e habitação voltadas para amparar nem a população que chegava e nem a nativa (Souza, 2010).

Atualmente, como herança dessa ocupação irregular, desordenada e sem qualquer assistência do governo, os povos da Amazônia ainda precisam lidar com desafios relacionados aos avanços cada dia mais incisivos sobre seus territórios. O Pará é hoje líder em conflitos agrários, de acordo com dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT) do ano de 2022. A pesquisa mostrou que a Amazônia Legal deteve quase metade (49%) de todos os conflitos no campo do ano de 2021 (CTP, 2022).

Os dados mostraram ainda que, dos conflitos de Violência Contra Ocupação e Posse: 77,9% das famílias foram afetadas por desmatamento ilegal; 82,2% por invasões de seus territórios; 87,2% afetadas por expulsão e 81,3% por grilagem de terras. Além disso, em relação a violências contra a pessoa, 80% dos assassinatos oriundos de conflitos no campo de 2021 ocorreram na Amazônia Legal (CTP, 2022).

2.3 Impactos ambientais: desmatamento, biodiversidade e clima

A região Amazônica enfrenta hoje grandes desafios para a expansão socioeconômica de forma estável e contínua, em razão tanto de sua localização distante dos grandes centros tecnológicos e mais desenvolvidos do país, quanto de seu histórico de exploração. Ao longo das últimas décadas, essa região experienciou um ciclo de desenvolvimento cuja base se situa nas atividades extrativistas, sejam minerais, agrícolas ou florestais (Homma *et al.*, 2020).

O avanço da exploração das *commodities* na região Amazônica trouxe como uma das principais consequências danosas o desmatamento, seja para construção de habitações, seja para abrir estradas para o avanço do capital financeiro. Historicamente, é bastante perceptível a sobreposição dos interesses econômicos sobre os aspectos social e ambiental, o que é visto no aumento gradual das áreas desmatadas neste território (Prates; Bacha, 2011).

Em especial, o desmatamento oriundo da expansão da produção agrícola de *commodities* como a soja, a carne bovina, extração madeireira e da mineração vem preocupando a sociedade, os estudiosos e organizações Brasil afora (Almeida, 2017). O desmatamento, como impacto socioambiental, não compromete apenas a cobertura vegetal, mas é capaz de provocar degradação em cadeia a partir do momento em que afeta diretamente o solo e o ciclo hidrológico (Cohen *et al.*, 2007).

Ao retirar-se a cobertura vegetal de uma área o clima é imediatamente impactado, afetando com ele todo ecossistema ao redor (Barros *et al.*, 2021). A Amazônia é grande reguladora climática a nível mundial, visto que age como uma fonte de vapor de água para toda

a atmosfera global, devido à sua localização geográfica tropical, o que permite intensas trocas de energia entre a superfície continental e a atmosfera ao longo de todo ano (Correia *et al.*, 2006).

A biodiversidade amazônica é conhecida como uma das mais ricas do mundo, desempenhando um papel primordial na manutenção dos sistemas ecossistêmicos, mas encontra-se ameaçada diretamente pelo avanço predatório da fronteira do agronegócio, que privilegia os sistemas de monocultura que são o exato oposto de biodiversidade (Domingues, 2010).

É válido ressaltar que o desmatamento ou destrói *habitats* ou os fragmenta, o que é danoso também por impedir o estudo e a descoberta de importantes espécies endêmicas que sequer foram catalogadas ainda ou que ainda foram pouco estudadas pela ciência (Lopes *et al.*, 2023). Isso impacta no desperdício de potencial que a fauna e flora possuem para muitas áreas como farmácia, medicina e indústria.

2.4 *Commodities* de destaque no século XXI

A região Amazônica é rica em *commodities* agrícolas, minerais e energéticas, que se distribuem entre os setores de agronegócio, mineradoras e energia e recursos naturais. No agronegócio destacam-se a produção de soja e carne bovina. A soja é uma cultura consolidada no Brasil, ocupando mais de 22 milhões de hectares. E segue em expansão tanto no país quanto nos vizinhos Argentina, Uruguai e Paraguai (Macedo; Nogueira, 2005; Domingues; Bermann, 2012).

Em paralelo ao crescimento da cultura da soja no Brasil, cresce também a presença de grandes multinacionais nesse território, acompanhando essa economia, comandando-a e explorando-a diretamente. Junto delas, ocorre também o desenvolvimento de indústrias para o beneficiamento desse grão, além de aparato para sua comercialização e financiamento.

Os principais produtos da soja são o farelo, o óleo e o grão em si. Essa produção visa atender à indústria alimentícia, química e farmacêutica. E outros produtos derivados da soja são sabão, farinha, resinas, cosméticos, tintas, solventes, ração animal, anticoncepcionais e, atualmente, a soja tornou-se uma alternativa até mesmo para a produção de biocombustíveis (Domingues; Bermann, 2012).

Essa diversificação que a cultura da soja pode oferecer é muito grande e carrega elevado potencial econômico, o que incentiva áreas como desenvolvimento de pesquisas científicas para compreensão e melhor aproveitamento desse relevante potencial.

Em relação à carne bovina, de acordo com Shibuya *et al.* (2024), a Amazônia Legal é uma região estratégica para a produção de carne no Brasil e para as exportações do país. Contudo, a expansão desse setor precisa ser acompanhada de práticas sustentáveis capazes de minimizar os impactos ambientais, e de recuperar as pastagens degradadas. Herrero *et al.* (2015) afirmam que a expansão das áreas de pastagens que atendam à demanda crescente por carne é um dos grandes motores do desmatamento.

Não obstante, é crucial entender e analisar criticamente como essa produção de carne bovina impacta diretamente nas áreas verdes, visto que a elevada produção e valorização dessa *commodity* no mercado mundial ameaça diretamente as florestas, que são vistas como pastos em potencial, ignorando sua importância ecológica e climática.

A segunda grande *commodity* são os recursos minerais. O setor de mineração se destaca como um dos principais para a economia da Amazônia, com destaque para a produção de ouro, manganês, ferro e bauxita (Miranda, 2024), cuja grande demanda internacional mantém seu elevado potencial econômico para o Brasil. Os projetos Juriti e Carajás, no estado do Pará, são um bom exemplo da capacidade dessa região de produzir e impulsionar a balança comercial (Cipolat; Bidarte, 2021).

A mineração, apesar de fonte de riquezas exorbitantes, também carrega um rastro de destruição, e seu potencial destrutivo já foi visto em catástrofes recentes como vazamentos e rompimentos de barragens em corpos d'água da região Amazônica (Hazeu; Rodrigues, 2019). E aqui deve haver um cuidado especial no sentido de proteger os povos da Amazônia dos riscos associados à exploração mineral na região.

Em terceiro lugar, os recursos energéticos e naturais da Amazônia desempenham papel estratégico no desenvolvimento do país, especialmente as hidrelétricas, por gerarem energia capaz de abastecer grandes centros urbanos, bem como projetos industriais no Brasil todo (Castro, 2021). Usinas como Belo Monte e Tucuruí são exemplos de toda a dimensão desse potencial de aproveitamento da grande rede hidrográfica regional.

Entretanto, muitas pesquisas nos últimos anos dedicaram-se a discutir os impactos desses grandes empreendimentos para as comunidades tradicionais e o pouco retorno que trouxeram para esse povo (Ertzogue *et al.*, 2017; Feio *et al.*, 2020; Pereira, 2024).

2.5 *Commodities* verdes: caminhos e desafios para uma Amazônia sustentável

As discussões acerca das *commodities* da Amazônia no presente século não devem se limitar à exploração predatória do modelo de desenvolvimento predominante atualmente. As preocupações recentes e crescentes sobre as mudanças climáticas, crises ambientais a nível global e perdas drásticas da biodiversidade abrem espaço para um novo paradigma, o das *commodities* verdes. Estas, enquanto bens e serviços cujo valor relaciona-se à preservação ambiental, são capazes de alinhar economia e meio ambiente (Pinto, 2024).

Entre as *commodities* verdes de destaque na Amazônia estão produtos como a castanha-do-Pará, açaí, cupuaçu e óleos vegetais, os quais têm sua extração e beneficiamento atrelado a práticas responsáveis e sustentáveis, sobretudo por serem realizadas, muitas vezes, pelas próprias comunidades tradicionais e indígenas, em reservas extrativistas dentro da floresta (Saraiva, 2025).

Segundo Lima (2021), é fundamental adotar ações capazes de estimular crescimento e desenvolvimento sustentável na Amazônia, por meio da exploração controlada e que traga retorno econômico e melhorias sociais para seus habitantes. É nesse sentido que Moreira e Manzatto (2023) defendem a necessidade de compreender o potencial pouco explorado dos recursos naturais da região Amazônica em benefício das populações locais.

Segundo Barata (2012), a mudança de paradigma que a região necessita perpassa pelo uso adequado dos recursos da floresta com especial atenção à adição de valor e comercialização dos produtos da terra, de modo a pensar no retorno econômico e oportunidade. Um bom direcionamento disso, de acordo com o autor, seria produtos para a indústria de perfumaria e cosméticos, uma vez que essas áreas consomem pouco material a preços compensadores, sendo, portanto, um mercado com grande potencial no Brasil, para o qual a Amazônia poderia contribuir grandemente, de forma sustentável.

A perfumaria é uma área que demanda extração de essências vegetais, o que demanda alta mão de obra e, por isso, é apontado como uma forma de geração de oportunidades de emprego no campo, gerando renda às populações locais (Arévalo *et al.*, 2021). Assim, pensa-se no retorno social, por ser uma forma de permitir a participação das comunidades locais no trabalho de extração e plantio dessas essências.

E as *commodities* verdes não se limitam a mais um discurso ambientalista, mas representam uma oportunidade econômica real. Nesse sentido, Matos *et al.* (2023) defendem os empregos verdes, que são as atividades econômicas capazes de contribuir com a redução das

emissões de carbono, além de conservar ou melhorar a qualidade ambiental, proteger a biodiversidade e fortalecer a economia circular.

Em especial, na região Amazônica, a perspectiva das *commodities* verdes tem especial relevância porque essa região é detentora de uma biodiversidade única, capaz de gerar produtos diferenciados com grande apelo internacional (cacau, óleos vegetais, açaí são alguns produtos). Além do mais, existe uma pressão global por ações livres de desmatamento nas cadeias de suprimento, que sejam socialmente responsáveis, e isso vem influenciando comportamentos tanto das empresas transnacionais como dos próprios consumidores, o que torna esse um mercado em expansão (Rossoni *et al.*, 2025).

O eixo que conecta esses diferentes exemplos de *commodities* verdes é o conceito de bioeconomia. A bioeconomia amazônica não pode ser reduzida à exploração comercial de recursos biológicos. Seu sentido mais profundo implica em repensar as relações entre economia e ecologia, entre mercado e diversidade cultural. Ao contrário das *commodities* tradicionais, baseadas na lógica da expansão territorial e da maximização da produtividade, a bioeconomia propõe a diversificação produtiva, a resiliência socioecológica e a valorização de cadeias curtas, em que comunidades tradicionais não sejam apenas fornecedoras de matéria-prima, mas protagonistas da gestão, transformação e comercialização de seus produtos.

Entretanto, os desafios para consolidar essa nova matriz produtiva são consideráveis. O primeiro deles refere-se à governança. Sem arcabouço institucional consistente, os mercados de *commodities* verdes correm o risco de se transformar em mais uma forma de *greenwashing*, em que práticas destrutivas são maquiadas sob o rótulo da sustentabilidade. O Estado tem papel insubstituível nesse processo, não apenas como regulador, mas também como fomentador de políticas de crédito, assistência técnica e infraestrutura sustentável.

Outro desafio estrutural é a inclusão dos povos da floresta. Povos indígenas, ribeirinhos, quilombolas e agricultores familiares devem ocupar posição central na bioeconomia. Isso implica garantir seus direitos territoriais, investir em capacitação, oferecer acesso a linhas de crédito adaptadas às suas realidades e assegurar mecanismos de participação social nos processos decisórios. Sem inclusão efetiva, o risco é reproduzir a lógica de exclusão que marcou a história da Amazônia: elites econômicas e corporações multinacionais extraindo valor, enquanto as comunidades permanecem à margem (Prado *et al.*, 2024).

A certificação e a rastreabilidade constituem outro pilar fundamental. Para que os consumidores internacionais confiem no caráter sustentável das *commodities* verdes amazônicas, é imprescindível contar com sistemas robustos de certificação socioambiental. Isso

requer auditorias independentes, tecnologias de rastreabilidade digital e processos de verificação participativos. A certificação, entretanto, não deve ser um fardo burocrático que exclua pequenos produtores, mas sim uma ferramenta de empoderamento que os conecte a mercados de maior valor agregado (Flor de jambu, 2024).

A questão logística e de infraestrutura também é crucial. A imensidão territorial da Amazônia, aliada à precariedade de estradas, portos e sistemas de energia, constitui um entrave significativo para a competitividade das cadeias produtivas da sociobiodiversidade. Investimentos em infraestrutura sustentável – como transporte fluvial eficiente, sistemas de energia renovável e armazenamento adequado – são indispensáveis para viabilizar a bioeconomia amazônica. Sem isso, as *commodities* verdes permanecem restritas a nichos de mercado, incapazes de competir em escala com as *commodities* tradicionais (Veríssimo *et al.*, 2023).

É igualmente necessário discutir a relação entre *commodities* verdes e justiça socioambiental em perspectiva mais ampla. A economia global contemporânea é marcada por profundas assimetrias de poder, nas quais países do Sul global ocupam posições periféricas, fornecendo matérias-primas baratas, enquanto o valor agregado é capturado por corporações transnacionais do Norte global. Para que as *commodities* verdes não reproduzam essa lógica de dependência, é preciso investir em inovação tecnológica local, universidades, centros de pesquisa e parcerias que permitam agregar valor na própria região. A bioeconomia só se tornará alternativa real se for acompanhada de soberania científica e tecnológica.

Nesse contexto, a Amazônia apresenta condições únicas. Sua sociobiodiversidade não é apenas fonte de produtos comerciais, mas também de conhecimentos tradicionais milenares. A combinação entre saberes tradicionais e ciência moderna pode gerar inovações radicais em alimentos, cosméticos, fármacos e biotecnologia. Contudo, isso só será possível mediante marcos legais que protejam os direitos das comunidades, assegurem repartição de benefícios e evitem a exploração predatória disfarçada de inovação.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As *commodities* da Amazônia figuram como pilares estratégicos para a economia do país no século XXI. Em especial, a produção de carne bovina, grãos como a soja, minérios como o ferro e a bauxita, e recursos energéticos como as hidrelétricas consolidaram a região

como uma fonte de abastecimento para o mercado mundial, o que ampliou as exportações e fortaleceu a nossa balança comercial.

Contudo, a expansão desse modelo de exploração intensiva dos recursos naturais vem gerando graves impactos socioambientais como o desmatamento, a perda da biodiversidade, os conflitos agrários, emissão de gases do efeito estufa e a degradação dos rios e solos põem em risco a estabilidade ecológica amazônica, o que afeta também no agravamento das mudanças climáticas a nível mundial.

No campo social, destaca-se os conflitos com as comunidades tradicionais, que sofrem com a perda de seus territórios em favor do avanço do capital e a desigualdade no acesso aos benefícios oriundos de toda a riqueza desse lugar. E aqui percebe-se uma grande contradição, pois ao mesmo tempo que essas comunidades vivem em cima de um território tão rico, ainda assim essas riquezas não chegam até elas, e muito frequentemente atuam até mesmo na piora de sua qualidade de vida dentro de um lugar tão cheio de disputas econômicas.

Assim, discute-se o potencial das *commodities* verdes, como óleos vegetais, açaí e castanha, enquanto alternativas ao modelo predatório de exploração atualmente vigente, com ênfase no papel desempenhado pelas comunidades tradicionais. Essas comunidades, que historicamente mantêm relações de maior equilíbrio com a natureza e cujas práticas geram impactos ambientais significativamente menores em comparação às grandes empresas de extrativismo e mineração, devem assumir protagonismo nas atividades econômicas da região.

Diante desse cenário, é imprescindível pensar e discutir coletivamente um modelo de desenvolvimento que seja realmente capaz de aliar crescimento econômico com o crescimento socioambiental, pois os povos da Amazônia merecem, e têm direito, de usufruir dos bens oriundos de seu lugar, com quem tradicionalmente estabeleceram relações culturais, afetivas e modos de vida que respeitam esse ambiente. Assim, é necessário pensar para além da economia, em justiça social, por meio de políticas públicas mais eficazes e com práticas verdadeiramente sustentáveis.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Diana. O. **A geopolítica de infraestrutura da China na América do Sul: um estudo a partir do caso do Tapajós na Amazônia Brasileira.** Rio de Janeiro: FASE, 2017.

ALMEIDA, Nadi Maria de. **Relações internacionais e impactos ambientais: uma análise das consequências do desmatamento da Amazônia em 2015 e 2016.** 2017.

ARÉVALO, Michelly Rios et al. Produção sustentável do óleo essencial de *Pripiroca* (*Cyperus articulatus* var. *nodosus* L.) na Amazônia. **Biodiversidade Brasileira**, v. 11, n. 3, 2021.

BARATA, Lauro ES. A economia verde: Amazônia. **Ciência e Cultura**, v. 64, n. 3, p. 31-35, 2012.

BARROS, Gustavo Belchior de *et al.* Mecanismos causadores de pressão e impacto ambiental sobre os ecossistemas e florestas nativas. **Silvicultura e manejo florestal: técnicas de utilização e conservação da natureza**. Rio de Janeiro: Editora Científica LTDA, v. 2, p. 233-252, 2021.

BECKER, Bertha K. Por que a participação tardia da Amazônia na formação econômica do Brasil? In: ARAÚJO, T. P. de; VIANNA, S. T. W.; MACAMBIRA, J. **50 Anos de Formação Econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado**. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. “A Doença Holandesa”. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. **Globalização e Competição: Por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 141-171.

CASTRO, Carlos Potiara. Hidrelétricas e a geopolítica das energias renováveis na Amazônia. **Ambiente & Sociedade**, v. 24, p. e01291, 2021.

CASTRO, Edna Maria R. de; CASTRO, Carlos Potiara. Desmatamento na Amazônia, desregulação socioambiental e financeirização do mercado de terras e de commodities. **Novos Cadernos NAEA**, v. 25, n. 1, p. 11-36, 2022.

CIPOLAT, Carina; BIDARTE, Marcos Vinicius Dalagostini. Os polos de Carajás e Juriti na Amazônia oriental: desenvolvimento regional ou industrialização? **COLÓQUIO-Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 18, n. 3, jul/set, p. 4-19, 2021.

COHEN, Julia Clarinda Paiva et al. Influência do desmatamento sobre o ciclo hidrológico na Amazônia. **Ciência e Cultura**, v. 59, n. 3, p. 36-39, 2007.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CTP). **Pará é líder em conflitos por terra no Brasil, mostra relatório da CPT, que será lançado em Belém nesta quinta (19)**. Disponível: <https://cptnacional.org.br/2022/05/18/para-e-lider-em-conflitos-por-terra-no-brasil-mostra-relatorio-da-cpt-que-sera-lancado-em-belem-nesta-quinta-19/>. Acesso: 22 ago. 2025.

CORREIA, F.W.; ALVALÁ, R.; MANZI, A. Impactos das modificações da cobertura vegetal no balanço de água na Amazônia: um estudo com modelo de circulação geral da atmosfera MCGA. **Revista brasileira de meteorologia**, v. 21, n. 3a, p. 153-167, 2006.

DOMINGUES, Mariana Soares. **Avaliação da monocultura de soja como matéria-prima para a produção de biodiesel e sua relação com o desmatamento da floresta amazônica: Estudo de caso na região de São José do Xingu (MT)**. 2010. Tese de Doutorado. Dissertação de Mestrado–Programa de Pós-Graduação em Energia, USP. São Paulo.

DOMINGUES, Mariana Soares; BERMANN, Célio. O arco de desflorestamento na Amazônia: da pecuária à soja. **Ambiente & sociedade**, v. 15, p. 1-22, 2012.

ERTZOGUE, Marina Haizenreder; FERREIRA, Dallyla Tais Assunção Milhomem; MARQUES, Elineide Eugenio. “É a morte do Rio Tocantins, eu sinto isso”: desterritorialização e perdas simbólicas em comunidades tradicionais atingidas pela hidrelétrica de Estreito, TO. **Sociedade & Natureza**, v. 29, n. 01, p. 53-62, 2017.

FEIO, Elnatan Ferreira et al. Usina hidrelétrica e comunidades tradicionais: estudo de caso aplicado a UHE Belo Monte com base na demanda por energia elétrica e os conflitos socioambientais inerentes a este processo. **Marupiará | Revista Científica do CESP/UEA**, n. 5, p. 31-47, 2020.

FERREIRA, Sylvio Mario Puga; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. As origens da política brasileira de desenvolvimento regional: o caso da Superintendência da Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). **Texto para discussão**, v. 266, 2016.

FLOR DE JAMBU. Rastreabilidade de cadeias produtivas na Amazônia: desafios e oportunidades. **Descobrimos a Amazônia [blog]**. São Paulo, 19 fev. 2024. Disponível em: <https://flordejambu.com/rastreabilidade-de-cadeias-produtivas/?srsltid=AfmBOopZOxei5hJ4R2tFVYc9fdyKV6KH4sKu8MA8fiKV0NwMG5W3lyFJ>. Acesso em: 20 set. 2025.

HERRERO, M. *et al.* Livestock and the Environment: What Have We Learned in the Past Decade? **Annual Review of Environment and Resources**, v. 40, p. 177-202, 2015.

HAZEU, Marcel Teodoor; RODRIGUES, Jondison Cardoso. Capitalismo financeirizado e acumulação por despossessão na Amazônia: a mineradora Imerys em Barcarena, Nordeste do Pará. **Revista Científica FOZ**, São Mateus, v. 2, n. 1, p. 86-119, 2019.

HOMMA, Alfredo Kingo Oyama *et al.* O desenvolvimento mais sustentável da região amazônica: entre (muitas) controvérsias e o caminho possível. **Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 17, n. 4, p. 1-27, 2020.

LIMA, Jandir Ferrera de. Desenvolvimento regional sustentável. **Desenvolvimento Regional em debate**, v. 11, p. 132-143, 2021.

LOPES, Monyck Jeane dos Santos *et al.* Impacto do desmatamento e queimas na biodiversidade invisível da Amazônia. **Revista em Agronegócio e Meio Ambiente**, v. 16, n. 1, p. 1-14, 2023.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. **A Amazônia no século XXI, novas formas de desenvolvimento**. São Paulo. Empório do Livro, 2009.

MACEDO, I. C.; NOGUEIRA L. A. H. **Avaliação do biodiesel no Brasil**. Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2005.

MARTINS, José de Souza. O tempo da fronteira retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão e da frente pioneira. **Tempo Social, Rev. Sociol., USP**, S. Paulo, v. 8, n. 1, p. 25-70, 1996.

MATOS, Maila Gomes *et al.* **Empregos verdes como mecanismo de redução do desemprego e de impactos ambientais**, 2023.

MIRANDA, Rogério Rego. A (re) organização territorial da Amazônia a partir das ferrovias. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 32, n. 2, 2024.

MOREIRA, Denilson Nunes; MANZATTO, Ângelo Gilberto. As potencialidades que favorecem ao desenvolvimento sustentável na Amazônia. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 12, n. 3, p. 751-777, 2023.

NAKAHODO, S. N.; JANK, M. S. **A Falácia da “Doença Holandesa” no Brasil**. Documento de Pesquisa. São Paulo: Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais, mar. 2006.

PEREIRA, Maisa Lima. **A construção de hidrelétricas e os efeitos em comunidades tradicionais**: algumas reflexões. 2024.

PESSÔA, Elen Cristina; NASCIMENTO, Humberto Miranda do. A FRONTEIRA DE COMMODITIES NA AMAZÔNIA (2000-2019): As mudanças das relações rural-urbanas na Região Metropolitana de Santarém-PARÁ. **Informe Gepec**, v. 26, n. 1, p. 146-164, 2022.

PINTO, Talita Priscila. O caminho para a transição verde. **AgroANALYSIS**, v. 44, n. 10, p. 28-30, 2024.

Prado, R. B., Overbeck, G. E., Graco-Roza, C., Moreira, R. A., Monteiro, M. M., Duarte, G. T. (Org.). **Relatório Temático sobre Agricultura, Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos. Plataforma Brasileira de Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (BPBES)**. 1. ed. Campinas: Ed. dos Autores, 2024. 195 p. <http://doi.org/10.4322/978-65-01-21502-0>.

PRATES, Rodolfo Coelho; BACHA, Carlos José Caetano. Os processos de desenvolvimento e desmatamento da Amazônia. **Economia e Sociedade**, v. 20, p. 601-636, 2011.

ROSSONI, Renata Luiza de Castilho et al. Expansão Internacional Sustentável: Os Caminhos da Raízen para a Liderança Verde. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 29, p. e240146, 2025.

SANTOS NETO, Artur Bispo; SILVA, Everton Melo; SILVA, Renalvo Cavalcante. A AMAZÔNIA SUBORDINADA AOS IMPERATIVOS DO CAPITAL FINANCEIRO. **Revista de Políticas Públicas**, v. 27, n. 1, p. 28-46, 2023.

SARAIVA, Antonia Francisca da Silva. **As vozes dos atores locais do extrativismo da Amazônia**: o caso da castanha-da-amazônia, sul do Amapá e do babaçu, Bico do Papagaio-Tocantins, 2025.

SHIBUYA, Adrielly Akiko da Silva *et al.* **O impacto da exportação de carne bovina nas queimadas e no desmatamento da Amazônia Legal**, 2024.

SOUZA, Aline Lessa *et al.* Sustentabilidade ambiental na Amazônia e os assentamentos rurais. **EDUCAmazônia**, v. 20, n. 1, p. 36-54, 2018.

SOUZA, Cesar Martins. A morte é fácil na Amazônia [?]: debates sobre epidemias e políticas públicas na construção da rodovia Transamazônica. **Seminário de sociologia da saúde e ecologia humana**, v. 1, 2010.

VERÍSSIMO, Beto; BRITO, Brenda; GANDOUR, Clarissa; SANTOS, Daniel; CHIAVERI, Joana; ASSUNÇÃO, Juliano; LIMA, Manuele; BARRETO, Paulo; COSLOVSKY, Salo. **Amazônia 2030: bases para o desenvolvimento sustentável**. Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), 2023

CAPÍTULO 5 – O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA GOVERNANÇA HÍDRICA DO ESTADO DO PARÁ: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A GESTÃO SUSTENTÁVEL DOS RECURSOS HÍDRICOS

Antônio Gilson de Lima Sousa
Doutorando em Direito no PPGD-UFPA
gilson_sousa@hotmail.com
<http://lattes.cnpq.br/6629990631825831>

Resumo

Este artigo analisa a relevância e as atribuições dos municípios paraenses na governança hídrica do estado. Serão explorados alguns desafios enfrentados pelas municipalidades na gestão dos recursos hídricos, bem como a uma breve comparação com a gestão ambiental, onde quase todos os municípios já estão descentralizados e aptos a fazer gestão ambiental no Pará. Além disso, serão investigadas as oportunidades para o fortalecimento da atuação municipal, visando a promoção de uma gestão hídrica mais eficiente, integrada e participativa. A pesquisa aborda a legislação pertinente, os desafios e oportunidades que os municípios possuem para uma gestão hídrica participativa em seus territórios e participativa com o Estado do Pará.

Palavras-chave: governança hídrica, municípios, recursos hídricos.

1 INTRODUÇÃO

A água é um recurso essencial, e sua gestão adequada é crucial para o desenvolvimento sustentável. No Brasil, a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n. 9.433/97) define as bases para uma gestão descentralizada e participativa. No estado do Pará, que possui uma rica diversidade hídrica e biomas variados, como a Amazônia, a governança dos recursos hídricos apresenta uma complexidade especial, nesse contexto fica a questão: qual o papel dos municípios paraenses na governança hídrica no Estado do Pará?

No Estado do Pará a Lei Ordinária n. 6.381, de 25 de julho de 2001, que dispõe Sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, institui o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá outras providências, em seu artigo 63, dispõe que o Estado do Pará poderá delegar ao Município que se organizar técnica e administrativamente o gerenciamento de recursos hídricos de interesse exclusivamente local, compreendendo, dentre outros, os de bacias hidrográficas que se situem exclusivamente no território do Município e os aquíferos subterrâneos situados em sua área de domínio.

Também no artigo 84 da mesma lei, o dispositivo em questão coloca que na implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos, os municípios promoverão a sua

integração com as políticas locais de saneamento básico, de uso ocupação e conservação do solo e de meio ambiente.

Este artigo defende que os municípios, por estarem diretamente conectados com a população e os recursos naturais, desempenham um papel fundamental, muitas vezes subestimado, na implementação de uma governança hídrica eficaz.

É importante reconhecer que, apesar da abundância de água, a qualidade, o acesso e a sustentabilidade desse recurso no Pará enfrentam desafios significativos que exigem uma atuação municipal mais destacada e integrada.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E MARCO LEGAL

A governança hídrica é o grande desafio do século XXI, pois a saúde dos recursos hídricos é diretamente impactada por fatores socioambientais cruciais. As mudanças climáticas, os modelos de agricultura e pecuária, a alta demanda para consumo humano em cidades e no campo, e o uso da água como insumo industrial são os principais elementos que colocam a gestão da água em risco (Dowbor; Rodrigues, 2017).

A governança da água no Brasil, segundo Bolson e Haonat (2016) é um conjunto de regras, normas e condutas que expressa os valores e as perspectivas de mundo das pessoas que estão sob esse contexto normativo.

A governança hídrica pode ser definida como o conjunto de processos pelos quais as decisões relacionadas à gestão da água são tomadas, implementadas e monitoradas, envolvendo diversos atores e níveis de governo. No Brasil, a Lei n. 9.433/97, conhecida como "Lei das Águas", estabeleceu o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, fundamentando-se nos princípios da descentralização e da participação social. Embora a gestão dos recursos hídricos deva ocorrer na escala de bacia hidrográfica, as ações práticas de saneamento, licenciamento ambiental de pequeno porte e fiscalização de usos específicos da água geralmente ficam a cargo das prefeituras.

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 23 e 30, confere aos municípios a competência para legislar sobre questões de interesse local e para promover um ordenamento territorial adequado, o que abrange a gestão de recursos hídricos e do saneamento básico. A Lei n. 11.445/2007 (Lei do Saneamento Básico) fortalece essa prerrogativa ao estabelecer que a responsabilidade pela prestação dos serviços de saneamento básico pertence aos municípios, colocando-os no centro da agenda hídrica.

A gestão hídrica na Amazônia enfrenta desafios inerentes e complexos. O desmatamento, a poluição decorrente de atividades agropecuárias e de mineração, e a falta de saneamento básico adequado em grande parte das áreas urbanas e rurais, intensificam a urgência por uma governança hídrica eficiente e integrada. A literatura sobre a gestão de recursos comuns, como os estudos de Ostrom (1990), ressalta a importância das instituições e da participação comunitária local para o êxito na gestão de bens coletivos, como a água. Desconsiderar o papel dos municípios seria ignorar a capilaridade e o conhecimento específico do território, ambos essenciais para superar esses obstáculos.

No Pará, a Constituição Estadual e a legislação ambiental e de saneamento complementam essas diretrizes, especificando as atribuições municipais no contexto local.

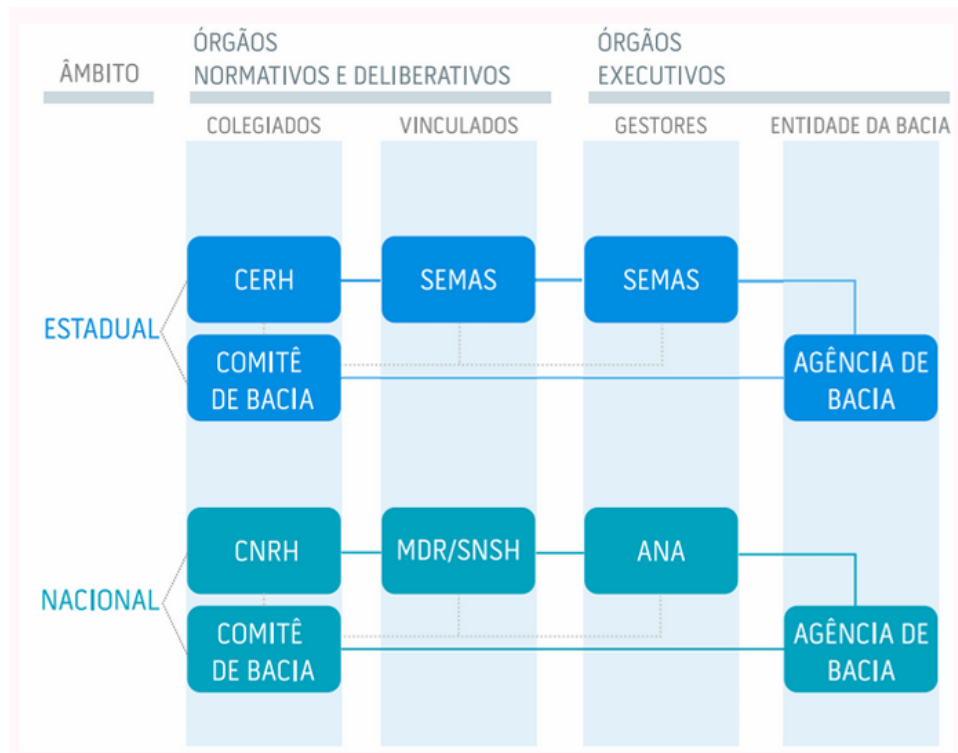
2.1 Gestão hídrica do Estado do Pará

A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) (2024) coloca que gestão hídrica no Estado do Pará é polida pela Política Estadual de Recursos Hídricos do Pará que foi instituída pela Lei Estadual n. 6.381, de 25 de julho de 2001, a qual cria o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH), que definiu os instrumentos de gestão e instituiu o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH).

A política de recursos hídricos conta com diversos instrumentos de gestão para garantir o uso sustentável da água. Entre eles, estão os planos de recursos hídricos que servem para o planejamento, o enquadramento de corpos de água que classifica rios e lagos por seus usos, a outorga do direito de uso que autoriza e controla a quantidade de água utilizada, a cobrança pelo uso que estabelece um valor pela utilização dos recursos, a compensação aos municípios que oferece um apoio financeiro às cidades afetadas, o Sistema Estadual de Informações que centraliza os dados sobre a água e, por fim, a capacitação e educação ambiental que promovem o desenvolvimento tecnológico e a conscientização sobre o tema (ANA, 2024).

O sistema Estadual de Recursos Hídricos no Pará está definido conforme a Figura 1 abaixo:

Figura 1 – Sistema Estadual de Recursos Hídricos do Pará.



Fonte: ANA (2024).

A Figura 1 é uma representação clara e organizada do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado do Pará, que está alinhado com a estrutura nacional de gestão de águas no Brasil. O sistema busca garantir que a gestão seja compartilhada, com a participação de diferentes setores, e que as decisões sejam implementadas de forma coordenada.

3 METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem exploratória e descritiva, de caráter qualitativo. A metodologia se baseia em: Levantamento Bibliográfico e Documental e Análise de Contexto.

O levantamento bibliográfico e documental é uma análise de literatura científica (artigos, livros), relatórios governamentais, plano de recursos hídricos do Estado do Pará, e a legislação pertinente à governança hídrica no Brasil e no Pará.

A análise de contexto faz a avaliação das particularidades geográficas, sociais e econômicas dos municípios do Pará, que influenciam diretamente a gestão dos recursos hídricos.

4 O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA GOVERNANÇA HÍDRICA DO PARÁ: DESAFIOS E OPORTUNIDADES

Devido às suas vastas dimensões, comparáveis às de um país, o Pará enfrenta grandes desafios de interligação entre suas regiões. Isso dificulta a universalização de diversos serviços, como o abastecimento de água para a população. Além da complexidade de implantar redes de abastecimento em municípios isolados, o estado também lida com perdas significativas de água nas tubulações já existentes (Pereira; Teobaldo, 2019).

Os municípios paraenses, em sua diversidade territorial e socioeconômica, enfrentam uma série de desafios e possuem oportunidades únicas para consolidar seu papel na governança hídrica.

É importante destacar que a SEMAS (2025) destacou que o Estado do Pará possui 139 municípios que estão aptos a fazer a gestão ambiental, nos quais apenas quatro exercem as atividades parcialmente, conforme verificado no Quadro 1 abaixo.

Quadro 1 – Relação dos Municípios que exercem as ações administrativas previstas no Art. 9º da Lei Complementar nº 140/2011. Atualizada em 12/09/2023.

(continua)

1	Abaetetuba	36	Chaves	71	Moju	106	Santa Cruz do Arari
2	Abel Figueiredo	37	Conceição do Araguaia	72	Mojuí dos Campos	107	Santa Izabel do Pará
3	Acará	38	Concórdia do Pará	73	Monte Alegre	108	Santa Luzia do Pará
4	Afuá	39	Cumaru do Norte	74	Muaná	109	Santa Maria das Barreiras
5	Água Azul do Norte	40	Curionópolis	75	Nova Esperança do Piriá	110	Santa Maria do Pará
6	Alenquer	41	Curralinho	76	Nova Ipixuna	111	Santana do Araguaia
7	Almeirim	42	Curuá	77	Nova Timboteua	112	Santarém
8	Altamira	43	Curuçá	78	novo Progresso	113	Santo Antônio do Tauá

(continuação)

9	Anajás	44	Dom Eliseu	79	Novo Repartimento	114	São Caetano de Odivelas
10	Ananindeua	45	Eldorado do Carajás	80	Óbidos	115	São Domingos do Araguaia
11	Anapu	46	Faro	81	Oeiras do Pará	116	São Félix do Xingu
12	augusto Corrêa	47	Florestado Araguaia	82	Oriximiná	117	São Francisco do Pará
13	Aurora do Pará	48	Garrafão do Norte	83	Ourém	118	São Geraldo do Araguaia
14	Aveiro	49	Goianésia do Pará	84	Ourilândia do Norte	119	São João de Pirabas
15	Bagre	50	Gurupá	85	Pacajá	120	São João do Araguaia
16	Baião	51	Igarapé-Açu	86	Palestina do Pará	121	São Miguel do Guamá
17	Bannach	52	Igarapé-Miri	87	Paragominas	122	São Sebastião da Boa Vista
18	Barcarena	53	Inhangapi	88	Parauapebas	123	Sapucaia
19	Belém	54	Ipixuna do Pará	89	Pau D'Arco	124	Senador José Porfírio
20	Belterra	55	Irituia	90	Peixe-Boi	125	Soure
21	Benevides	56	Itaituba	91	Piçarra	126	Tailândia
22	Bom Jesus do Tocantins	57	Itupiranga	92	Placas	127	Terra Alta
23	Bonito	58	Jacareacanga	93	Ponta de Pedras	128	Terra Santa
24	Bragança	59	Jacundá	94	Portel	129	Tomé-Açu
25	Brasil Novo	60	Juruti	95	Porto de Moz	130	Tracuateua
26	Brejo Grande do Araguaia	61	Limoeiro do Ajurú	96	Prainha	131	Trairão
27	Breu Branco	62	Mãe do Rio	97	Primavera	132	Tucumã
28	Breves	63	Magalhães Barata	98	Quatipuru	133	Tucuruí
29	Bujaru	64	Marabá	99	Redenção	134	Ulianópolis
30	Cachoeira do Arari	65	Maracanã	100	Rio Maria	135	Uruará

(conclusão)

31	Cametá	66	Marapanim	101	Rondon do Pará	136	Vigia de Nazaré
32	Canaã dos Carajás	67	Marituba	102	Rurópolis	137	Viseu
33	Capanema	68	Medicilândia	103	Salinópolis	138	Vitória do Xingu
34	capitão Poço	69	Melgaço	104	Salvaterra	139	Xinguara
35	Castanhal	70	Mocajuba	105	Santa Bárbara do Pará		
	Municípios que declararam exercer parcialmente as ações administrativas previstas no artigo 9º, inciso XIV da LC n. 140/2011, ensejando a ação administrativa subsidiária, nos termos do artigo 2º, III e artigo 16 da LC n. 140/2011.						

Fonte: SEMAS (2016).

O Quadro 1 ilustra o quanto a descentralização da gestão ambiental dos municípios paraenses está avançada, apesar de tantos desafios, tal tabela pode servir como balizador da descentralização da gestão hídrica, para que efetivamente os municípios possam fazer gestão hídrica em seus territórios.

4.1 Desafios Enfrentados pelos Municípios Paraenses

Diante do cenário dos municípios, pode-se destacar os desafios que estes podem enfrentar, como a Capacidade Institucional Limitada: A Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (SEMAS/PA) enfrenta desafios estruturais na gestão de recursos hídricos semelhantes aos que outros estados do Brasil já superaram. Esses problemas são ainda mais acentuados quando comparados aos de outros estados da Região Norte, devido às características únicas da Amazônia. A principal dificuldade é a falta de recursos financeiros, materiais e de pessoal para gerenciar a água em um estado com a vasta dimensão do Pará (Cirilo; Almeida, 2022).

Assim como a SEMAS/PA muitos municípios do Pará carecem de recursos humanos qualificados, infraestrutura adequada e orçamento suficiente para planejar, executar e fiscalizar ações de gestão hídrica. A dependência de repasses estadual e federal é alta, e a descontinuidade administrativa compromete a longevidade do projeto.

Fragmentação da Gestão: A gestão dos recursos hídricos muitas vezes se encontra pulverizada entre diferentes secretarias municipais (Meio Ambiente, Saúde, Obras,

Agricultura), com pouca articulação interna e com as esferas estadual e federal. Isso leva à ineficiência e à sobreposição de ações.

Para garantir a segurança hídrica e a adaptação climática, é essencial a integração entre políticas setoriais nos níveis federal, estadual e municipal. Áreas como ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, gestão de resíduos, saúde, meio ambiente, infraestrutura, e ciência e tecnologia devem atuar de forma coordenada. Sem essa colaboração, torna-se impossível enfrentar os desafios hídricos e climáticos de maneira eficaz (Dias; Pessoa e Teixeira, 2022)

Pressões Antrópicas Intensa: O desmatamento, a expansão desordenada da fronteira agrícola e urbana, a mineração (legal e ilegal) e o descarte inadequado de resíduos sólidos e efluentes domésticos e industriais contaminam corpos d'água e comprometem a disponibilidade hídrica, exigindo dos municípios uma fiscalização constante e eficaz.

Universalização do Saneamento Básico: A grande maioria dos municípios paraenses ainda apresenta baixos índices de cobertura em abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos. A falta de Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) ou a dificuldade em implementá-los efetivamente são barreiras significativas para a melhoria da qualidade de vida e da saúde pública, com impactos diretos nos recursos hídricos.

A análise crítica dos processos de decisão sobre a água é crucial para entender como os fluxos de poder econômicos e políticos atuam. Em muitos casos, eles tentam transformar políticas públicas que deveriam ser democráticas e sustentáveis em meros protocolos e rituais administrativos. Essa prática oculta a apropriação e a distribuição desigual dos benefícios e custos relacionados à água (Rowiechi *et al.*, 2023)

Conflitos pelo Uso da Água: Os conflitos por água não são um problema isolado da sociedade. Pelo contrário, eles estão diretamente ligados ao modo como o espaço geográfico é moldado na Amazônia. Nessa região, que faz parte do projeto capitalista global, a divisão territorial do trabalho atribui à Amazônia o papel de exportadora de matérias-primas e energia (Gusmão; Sombra; Costa, 2020).

Em regiões com múltiplas demandas (agricultura irrigada, indústria, abastecimento público, pesca, comunidades tradicionais), surgem conflitos pelo uso da água. Os municípios precisam atuar como mediadores e fiscalizadores, garantindo o uso múltiplo e sustentável.

Participação Social Limitada: A efetiva participação da sociedade civil e das comunidades locais na tomada de decisões sobre a água ainda é um gargalo. A falta de canais de diálogo e de estímulo ao engajamento impede que as políticas hídricas reflitam as reais necessidades da população.

A nova governança ambiental se baseia em duas premissas importantes: a inclusão de diferentes atores sociais, que agora possuem maior poder e influência nas decisões, e a necessidade de credibilidade. O sistema político precisa equilibrar os diversos interesses, mas também deve ser apoiado por instrumentos que gerem confiança, garantindo que as pessoas acreditem nas políticas e em sua execução (Jacobi; Buckeridge; Ribeiro, 2021).

É essencial um esforço mais integrado para gerenciar os recursos hídricos. Ignorar os conceitos internacionais já estabelecidos pode levar os gestores a negligenciarem questões cruciais que asseguram a qualidade da água e seus múltiplos usos para o bem-estar humano (Cassilha *et al.*, 2020).

4.2 Oportunidades para o Fortalecimento da Atuação Municipal

Os municípios também possuem oportunidades as quais podemos destacar, como a Elaboração e Implementação de Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB): A existência de um PMSB é um pré-requisito legal para o acesso a recursos federais para o saneamento. É uma ferramenta estratégica para o planejamento e a priorização de investimentos em infraestrutura hídrica e para a definição de metas de universalização.

Integração de Políticas Públicas: A articulação entre as políticas de saneamento, meio ambiente, planejamento urbano, desenvolvimento rural e saúde no âmbito municipal pode gerar sinergias e otimizar o uso de recursos, garantindo uma abordagem mais holística da questão hídrica.

Capacitação e Formação de Gestores e Técnicos: Investir na qualificação do corpo técnico municipal é fundamental para aprimorar a capacidade de planejamento, gestão e fiscalização, bem como para a elaboração de projetos que atraiam financiamento.

Fomento à Participação Social: Criar e fortalecer conselhos municipais, comitês de bacias em nível local (sub-bacias ou microbacias) e outros fóruns de discussão sobre água pode empoderar a população e garantir que as decisões sejam mais representativas e eficazes.

Cooperação Intermunicipal e Interinstitucional: Muitos desafios hídricos transcendem as fronteiras municipais. A formação de consórcios intermunicipais para a gestão compartilhada de resíduos sólidos, saneamento ou manejo de bacias, bem como parcerias com o governo estadual, universidades e organizações não governamentais, pode otimizar recursos e expertises.

Busca por Recursos e Financiamento: Identificar e acessar fundos e programas de investimento em gestão hídrica, tanto em nível federal quanto internacional, é crucial para a concretização de projetos e infraestruturas necessárias.

Uso de Tecnologias: A implementação de sistemas de monitoramento da qualidade da água, geoprocessamento e Sistemas de Informação Geográfica (SIG) pode subsidiar a tomada de decisão e a fiscalização, otimizando os recursos disponíveis.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O papel dos municípios na governança hídrica do Estado do Pará é de fundamental importância e precisa ser reconhecido e fortalecido. Apesar dos imensos desafios, que vão desde a limitação de recursos até as complexidades ambientais e sociais da Amazônia, os municípios são os atores mais próximos da realidade local e, portanto, os mais aptos a identificar as necessidades e a implementar as soluções mais adequadas para a gestão sustentável dos recursos hídricos.

A plena efetivação da Política Nacional de Recursos Hídricos e da Lei do Saneamento Básico no Pará depende, em grande medida, da capacidade dos municípios em assumir suas responsabilidades e em articular-se com as demais esferas de governo e com a sociedade civil. Apesar de políticas públicas estaduais de apoio e capacitação aos municípios, o fomento a consórcios intermunicipais e a criação de mecanismos de financiamento que priorizem as ações locais de saneamento e gestão de bacias.

Mesmo com 139 municípios com a gestão ambiental descentralizada, o Estado do Pará não possui uma política de descentralização de gestão de recursos hídricos para os municípios atuarem em cunho local, apesar de serem os municípios que sofrem as consequências de uma gestão hídrica estadual ainda carente de melhorias.

O investimento no fortalecimento da governança hídrica municipal não é apenas uma questão de cumprimento legal, mas uma estratégia essencial para garantir a segurança hídrica, promover a saúde pública e impulsionar o desenvolvimento sustentável em um estado tão vital para o futuro do Brasil e do mundo como o Pará.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **Atlas Água: Gestão Municipal de Saneamento**. Brasília: ANA, 2017.

_____. **PROGESTÃO PARÁ**: relatório-síntese do progestão- ciclo 2 (2019-2023). Brasília: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, 2024. Disponível em: https://progestao.ana.gov.br/mapa/pa/progestao-2/pa_relatorio_sintese_2ociclo.pdf. Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Senado Federal. Brasília-DF, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm. Acesso em: 02 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm. Acesso em: 02 jul. 2025.

BOLSON, Simone Hegele; HAONAT, Ângela Issa. A GOVERNANÇA DA ÁGUA, A VULNERABILIDADE HÍDRICA E OS IMPACTOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO BRASIL. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 13, n. 25, p. 223-248, jan. 2016.

CASSILHA, Simone do Amaral *et al.* O papel das instituições subnacionais na aderência da agenda de integração hídrica: lições da governança hídrica metropolitana de Curitiba. **Open Edition: Cidades, Comunidades e Territórios**. S.L., p. 200-218. jun. 2020.

CIRILO, Brenda Batista; ALMEIDA, Oriana Trindade de. Os Limites à Gestão de Recursos Hídricos no Estado do Pará: uma análise técnica. **Desenvolvimento em Questão**, v. 20, n. 58, p. 1-19, 14 jun. 2022.

DIAS, Eric Mateus Soares; PESSOA, Zoraide Souza; TEIXEIRA, Rylanneive Leonardo Pontes. ADAPTIVE GOVERNANCE AND WATER SECURITY IN THE CONTEXT OF CLIMATE CHANGE IN THE SEMI-ARID. **Mercator**, v. 21, n. 2, p. 1-11, 15 dez. 2022.

DOWBOR, Ladislau; RODRIGUES, Arlindo M. Esteves. Administração de bens comuns: governança hídrica em disputa. In: CASTRO, Jose Estran (ed.). **Water politics and management: findings from Africa, Asia, Europe and Latin America**. 2. ed. Buenos Aires: Waterlat-Gobacit, 2017. p. 144-159.

ESTADO DO PARÁ. **Constituição do Estado do Pará**. Disponível em: <http://www.alepa.pa.gov.br/normas/constituicao>. Acesso em: 02 jul. 2025.

ESTADO DO PARÁ. **Lei Ordinária nº 6.381, de 25 de julho de 2001**. Dispõe Sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, institui o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá outras providências. Belém, PA, 25 jul. 2021. Disponível em: <http://semas.pa.gov.br/legislacao/normas/view/517>. Acesso em: 22 ago. 2025.

GUSMÃO, Luiz Henrique Almeida; SOMBRA, Daniel; COSTA, Francisco Émerson Vale. ANÁLISE DOS CONFLITOS POR ÁGUA NO ESPAÇO AGRÁRIO PARAENSE (2013-2016). **Sociedade e Território**, Natal, v. 32, n. 2, p. 47-69, dez. 2020.

JACOBI, Pedro Roberto; BUCKERIDGE, Marcos; RIBEIRO, Wagner Costa. Governança da água na Região Metropolitana de São Paulo - desafios à luz das mudanças climáticas. **Estudos Avançados**, v. 35, n. 102, p. 209-226, ago. 2021.

PEREIRA, Diogo Oliveira. TEOBALDO, F.M. Abastecimento de água no estado do Pará – análise da série histórica da população atendida e das perdas de água. **Revista Científica Semana Acadêmica**, Fortaleza, ano MMXIX, n. 000156, 2019.

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. Cambridge University Press, 1990.

ROWIECHI, Josiane *et al.* Governança represada: assimetria de poder e resistência no comitê da bacia hidrográfica do rio Tibagi. **Interações**, Campo Grande, v. 24, n. 2, p. 555-571, 2023.

SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE, CLIMA E SUSTENTABILIDADE (SEMAS). **Relação dos municípios que possuem capacidade para exercer a gestão ambiental**, 2016. Disponível em <https://www.semas.pa.gov.br/2016/08/11/aviso-importante/>. Acesso em: 22 jul. 2025.

CAPÍTULO 6 – DO DEVER DE PARTICIPAR AO DIREITO DE DECIDIR: UM ESTUDO SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS PLANOS DIRETORES DE SANTA IZABEL DO PARÁ, SÃO CAETANO DE ODIVELAS E VIGIA DE NAZARÉ-PA

Gleyce Maiara Sarmiento da Silva
Mestranda em Direito no PPGD-UFPA
gleycesilva@ufpa.br
<http://lattes.cnpq.br/4576448183726793>

Resumo

O presente estudo visa discutir a participação popular nos Planos Diretores de Santa Izabel do Pará, São Caetano de Odivelas e Vigia de Nazaré, no Pará, tendo como pergunta-problema: de que forma se dá a participação popular na construção do Plano Diretor destes três municípios? O objetivo geral consistiu em elaborar um estudo comparativo para entender de que forma ocorreu a participação da população nestes planos diretores. Os objetivos específicos foram compreender a participação popular na elaboração do plano diretor; comparar a experiência de participação da comunidade nos três municípios; identificar as diferenças entre os tipos de instrumentos de participação popular dessas cidades. Como método utilizou-se o dedutivo com a abordagem quanti-qualitativa, e as técnicas de pesquisa de estudo bibliográfico e análise comparativa. A análise evidenciou que, embora a participação popular esteja prevista na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, sua efetivação nos Planos Diretores ainda enfrenta limitações práticas. Nos municípios estudados, observam-se avanços, como audiências públicas e consultas comunitárias, mas também fragilidades relacionadas à transparência, ao acesso à informação e à inclusão de diferentes segmentos sociais. Em muitos casos, a participação restringe-se ao cumprimento formal de exigências legais, sem assegurar escuta qualificada e incorporação das demandas coletivas, o que compromete a gestão democrática da cidade.

Palavras-chave: instrumentos urbanísticos; participação popular; plano diretor.

1 INTRODUÇÃO

O espaço urbano é fruto de múltiplas facetas sociais, políticas e econômicas que se envolvem no cotidiano das cidades. Nesse contexto, o Plano Diretor surge como instrumento central de planejamento e ordenamento territorial, estabelecendo diretrizes para o desenvolvimento urbano sustentável e democrático, representando mais do que um documento técnico, ele deve expressar os anseios e necessidades da população que habita e constrói a cidade diariamente.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e, posteriormente, o Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001), instituíram a obrigatoriedade da participação popular nos processos de elaboração e revisão dos Planos Diretores Municipais. Essa previsão legal não é meramente formal, ela traduz a compreensão de que a gestão da cidade deve ser construída

coletivamente, considerando diferentes vozes, experiências e visões de mundo presentes naquela sociedade, respeitando as particularidades regionais.

Ao falar em Direito Urbanístico, percebe-se que não se trata apenas de um conjunto de leis, mas de um instrumento capaz de moldar o espaço urbano com propósito social, assim as transformações em um dado território devem visar a qualidade de vida das pessoas (Carmona, 2015). Nesse sentido, a democracia participativa se fortalece como pilar essencial para a consolidação do direito à cidade e da cidadania.

Entretanto, a efetivação dessa participação encontra desafios significativos, tendo em vista que o envolvimento popular limita-se às audiências públicas pouco divulgadas em meios de comunicação que não atingem uma grande massa da população, para além, audiências são realizadas em horários incompatíveis com a realidade da maioria da população, o que acaba por mitigar a participação popular, além de pouco se notar a propagação de informação sobre a importância popular neste valioso instrumento de intervenção urbanística. Soma-se a isso a linguagem excessivamente técnica dos documentos, que dificulta a compreensão e restringe a intervenção cidadã, alargando a distância entre a previsão legal da participação e a sua prática efetiva no processo de planejamento urbano.

Nesse sentido, propõe-se analisar a participação popular em três experiências distintas de elaboração de Planos Diretores, sendo elas nos municípios de Santa Izabel do Pará, São Caetano de Odivelas e Vigia de Nazaré, buscando identificar avanços, limitações e perspectivas da participação popular.

Para tanto, o caminho metodológico adotado foi a utilização do método de análise dedutivo, com a abordagem quanti-qualitativa, com as técnicas de pesquisa de estudo bibliográfico e a análise comparativa. A análise comparativa permitiu compreender como diferentes contextos sociais e políticos influenciam a forma como a população se insere nas decisões sobre o futuro da cidade. Além disso, possibilitou refletir sobre práticas de gestão mais inclusivas e inovadoras que potencializam o protagonismo social no planejamento urbano.

Como pergunta-problema do estudo, buscou-se responder: de que forma se dá a participação popular na construção do Plano Diretor destes três municípios? Sendo assim, o estudo tem como objetivo geral: elaborar um estudo comparativo para entender de que forma se deu a participação da população nestes planos diretores. E como objetivos específicos: compreender a participação popular na elaboração do plano diretor; comparar a experiência de participação da comunidade nos três municípios; identificar as diferenças entre os tipos de instrumentos de participação popular dessas cidades.

Vale pontuar, que a escolha dos três municípios se baseou na nova classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2017), que deixou de utilizar os critérios de micro e mesorregiões, e passou a classificar em Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias em substituição àquelas. Dessa forma, de acordo com o censo demográfico do IBGE (2022), os municípios escolhidos integram a mesma região denominada “imediata”, com população de médio e pequeno porte, sendo Santa Isabel do Pará o mais populoso, seguido de Vigia de Nazaré, depois São Caetano de Odivelas.

Os Planos Diretores de Santa Isabel do Pará e de São Caetano de Odivelas foram obtidos por meio de sítios eletrônicos, em acesso público e direto. No entanto, ao buscar o Plano Diretor do Município de Vigia de Nazaré, verificou-se que o documento não estava disponível em nenhum portal institucional, o que dificultou o acesso às informações. Diante dessa ausência, o documento foi obtido por meio de contato formal com um servidor municipal, que disponibilizou uma cópia do material digitalizado, possibilitando a inclusão do município na análise comparativa proposta neste trabalho.

Durante a pesquisa foi identificado, em páginas eletrônicas, que os Planos Diretores de Santa Isabel do Pará e Vigia de Nazaré estão com Comissão formada para o processo de revisão, assim o trabalho se debruçou sobre os Planos instituídos no ano de 2006, em ambos os municípios.

Ao discutir a participação popular nos Planos Diretores, este estudo reafirma a cidade como espaço de disputa, mas também como lugar de construção coletiva. Reconhecer a diversidade de atores, suas demandas e seus direitos é condição indispensável para que o Plano Diretor não se torne apenas um documento burocrático, mas, de fato, um instrumento vivo e transformador, capaz de orientar cidades mais justas, humanas e democráticas.

2 ENTENDENDO O PLANO DIRETOR E SEU PAPEL COMO INSTRUMENTO URBANÍSTICO

A cidade pode ser compreendida como o espaço de excelência da vida humana em sociedade, um ambiente de convivência interpessoal onde surgem comportamentos que demandam regras de organização social, desde as mais simples até as mais complexas. Foi nesse contexto urbano que se consolidaram dois dos mais importantes sistemas políticos e sociais da humanidade: o direito e a democracia, ambos profundamente ligados ao modo como as relações humanas se estruturam no espaço coletivo (Oliveira Filho, 2009).

Com a crescente urbanização, o acelerado crescimento das cidades tem produzido um cenário marcado por injustiças e desigualdades sociais, perceptíveis na segregação socioespacial, na precariedade habitacional, nas deficiências de infraestrutura e em outros desafios cotidianos. A CF/1988, ao reconhecer o município como uma das esferas de poder da República, conferiu-lhe competências para legislar e atuar sobre assuntos de interesse local. Esse reconhecimento fortalece o papel do ente municipal como protagonista na formulação de políticas e instrumentos capazes de enfrentar os problemas urbanos e buscar soluções mais justas e inclusivas para a população (Rezende; Ultramari, 2007).

À medida que essas relações se tornam mais numerosas e complexas, cresce também a necessidade de mecanismos de regulação e ordenamento. Assim, a política, o direito e a própria cidade passaram a se entrelaçar de forma cada vez mais indissociável, revelando que a vida urbana é ao mesmo tempo, espaço de convivência, de conflito e de construção de novos pactos sociais (Oliveira Filho, 2009).

Sánchez (2001) discute o conceito do que o senso comum denomina cidade-modelo, entendida como resultado de um bom desempenho do governo local em suas políticas urbanísticas, ambientais e de gestão. No entanto, ressalta que o processo de produção do espaço social está inserido na lógica capitalista, que reorganiza territórios e envolve não apenas os governantes locais, muitas vezes representado pela figura do prefeito empreendedor, mas também as elites e suas estratégias políticas e territoriais.

Nesse contexto, a construção do espaço urbano e da imagem da cidade passa a ser considerada pela criação e difusão de um ideal de cidade-modelo, apresentando tanto para seus habitantes quanto para outras localidades. Esse discurso hegemônico impõe uma agenda única às cidades, consolidando uma visão dominante que orienta as práticas e as representações urbanas, reafirmando o poder de determinados grupos sobre o espaço e sobre os sentidos atribuídos à vida urbana.

O Estatuto da Cidade definiu as diretrizes gerais da política urbana e trouxe uma mudança importante ao ampliar a obrigatoriedade do Plano Diretor, a fim de disseminar a ideia de planejamento urbano respeitando as particularidades regionais (Brasil, 2001).

Antes restrito às cidades com mais de 20 mil habitantes, conforme previsto no artigo 182, § 1º, da CF/1988, o Plano Diretor passou a ser exigido também em municípios que compõem regiões metropolitanas, áreas turísticas e relevância, localidades, sob influência de grandes empreendimentos com impacto ambiental regional ou nacional, além daqueles onde o poder público pretenda aplicar instrumentos como o parcelamento e a edificação compulsórios,

o IPTU progressivo no tempo ou a desapropriação mediante títulos da dívida pública, conforme o artigo 41 do Estatuto da Cidade. Dessa forma, o Plano Diretor deixa de ser apenas uma exigência legal e assume o papel de guia essencial para o planejamento urbano (Brasil, 1988; Brasil, 2001; Saleme; Silva, 2007).

O planejamento consolidou-se como um instrumento essencial para a atuação organizada das autoridades públicas, em especial no âmbito municipal. Cabe ao prefeito dispor de um plano de ação que esteja em sintonia com o Plano Diretor, com as leis orçamentárias e com o plano plurianual, além de observar a lei orgânica do município. Assim, esses instrumentos, quando articulados ao Plano Diretor, não apenas o complementam, mas também se configuram como meios de efetivação de suas diretrizes (Silva, 2006 *apud* Saleme; Silva, 2007, p. 1507).

O planejamento urbano costuma ser compreendido como o processo de organização do espaço intraurbano, articulando diferentes dimensões que estruturam a vida nas cidades. Mais do que uma simples disposição física de ruas, bairros e equipamentos públicos, ele envolve a definição de regras e diretrizes que refletem aspectos sociais, políticos e econômicos (Villaça, 1999 *apud* Carvalho; Rodrigues, p. 173). Nesse sentido, o planejamento urbano busca equilibrar interesses coletivos e individuais, conciliando o direito à moradia, à mobilidade e ao acesso a serviços com o desenvolvimento econômico e a gestão política do território. Trata-se, portanto, de um instrumento que traduz escolhas sociais e de governo, determinando como a cidade se expande, se transforma e se torna um espaço de convivência e cidadania.

O Plano Diretor também organiza, de maneira estruturada, os instrumentos que garantem direitos, impõem deveres e orientam a participação e a convivência dos cidadãos na cidade. Nesse sentido, como destaca Saule Júnior (2002), é função das normas do Plano Diretor definir os limites, as possibilidades, as obrigações e as responsabilidades que recaem sobre os proprietários em relação ao uso da propriedade urbana.

É importante destacar que a CF/1988 estabelece que a propriedade só cumpre a sua função social quando está integrada ao ordenamento da cidade. Esse ordenamento é alcançado principalmente por meio do Plano Diretor, que se torna, portanto, o instrumento central de organização e desenvolvimento urbano do município, definindo diretrizes para o crescimento equilibrado e sustentável da cidade (Santi; Leidens, 2006). Assim, o Plano Diretor é ferramenta que traduz, na prática, o princípio constitucional da função social da propriedade, garantindo que os interesses coletivos sejam respeitados e que o desenvolvimento urbano seja ordenado, justo e sustentável.

Sendo assim, é possível afirmar que o Plano Diretor tem um papel essencial dentro do município, pois é ele que define as regras de convivência na cidade, tendo como foco principal a propriedade urbana. Em outras palavras, é o instrumento que orienta como os imóveis e espaços urbanos devem ser utilizados, garantindo que cumpram sua função social, ou seja, que sirvam não apenas ao interesse individual do proprietário, mas também ao bem coletivo. Para isso, o Plano Diretor estabeleceu quais mecanismos e ferramentas jurídicas devem ser aplicados, de modo a organizar o crescimento da cidade.

3 PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANO DIRETOR

A participação popular é um elemento indispensável na elaboração e revisão do Plano Diretor, conforme assegurado pela CF/1988 e pelo Estatuto da Cidade, desse modo:

O planejamento urbano pautado pela participação popular garante que a cidade seja gerida e planejada por aqueles que realmente percorrem os seus espaços rotineiramente, e não apenas por especialistas que se fecham em gabinetes para elaborar plantas e projetos idealizados por suas ciências. Não se nega a importância dos técnicos, mas estes são colocados no papel de condutores, e não de protagonistas do planejamento (Carvalho; Rodrigues, 2023, p. 57-58).

Este envolvimento da sociedade garante que as decisões sobre o uso e a ocupação do solo urbano não fiquem restritas ao poder público, mas sejam construídas de forma democrática, levando em consideração as necessidades e interesses da coletividade.

Pontua-se, que a participação popular é imprescindível para que os objetivos do Plano Diretor sejam atingidos, dessa forma o Estatuto da Cidade tratou de trazer possibilidades para a participação popular nessa construção, por isso, em seu parágrafo 4º, do artigo 40, determina:

I– a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
II– a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
III– o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (Brasil, 2001).

A primeira está relacionada à convocação da população e de associações representativas dos diferentes segmentos da comunidade para participar de audiências públicas. Embora essa prática já seja adotada em diversos municípios, ainda não tem alcançado uma participação efetiva e ampla, o que faz com que muitas normas dos Planos Diretores sejam elaboradas sem o envolvimento real da sociedade. Outro aspecto fundamental diz respeito à publicidade dos documentos e informações produzidos ao longo do processo, princípio que

dialoga diretamente com o inciso XXXIII, do artigo 5º, da CF/1988, o qual assegura a todos o direito de acesso às informações de interesse coletivo (Brasil, 1988).

Por fim, o Estatuto da Cidade reforça a importância da acessibilidade popular aos atos e documentos públicos, permitindo que qualquer cidadão possa acompanhar e examinar as informações que fundamentam a construção das políticas previstas no Plano Diretor. Dessa forma, busca-se assegurar maior transparência, legitimidade e controle social sobre as decisões que moldam o futuro das cidades.

A população possui o direito de manifestar suas necessidades e reivindicações antes mesmo da elaboração do Plano Diretor e das peças orçamentárias municipais. Ao buscar soluções para os problemas locais, o Plano Diretor assume a função de fortalecer a democratização da sociedade, permitindo que os cidadãos participem de uma forma direta no processo legislativo. Dessa maneira, contribui para a construção de uma lei em âmbito municipal que regula as relações no campo do direito urbanístico, assegurando maior legitimidade e representatividade às decisões sobre o futuro da cidade (Santi; Leidens, 2006).

O princípio da igualdade garante que nenhum grupo da sociedade seja excluído do processo de elaboração do Plano Diretor. Isso faz com que a sua construção seja compartilhada entre os diferentes segmentos sociais, promovendo reconhecimento mútuo e corresponsabilidade. Dessa forma, em vez de ser apenas um documento técnico, elaborado de forma restrita em gabinetes, o Plano Diretor, especialmente após o Estatuto da Cidade, deve seguir como fruto de um processo político baseado no diálogo e no debate entre os diversos grupos e interesses que formam a vida urbana (Siqueira; Chaves; Gonçalves; 2020).

Na prática, o predomínio da democracia representativa, no Brasil, acaba por ofuscar as disposições constitucionais e infraconstitucionais que preveem a criação de mecanismos de participação social, fazendo com que muitos desses instrumentos jurídicos permaneçam sem efetividade ou com alcance bastante limitado. Diante desse cenário, investigar a gestão democrática da cidade, concebida como um dos pilares da política urbana em âmbito nacional e local, exige, em um primeiro momento, uma reflexão crítica sobre os mecanismos jurídicos e institucionais existentes e sobre a forma como eles podem, de fato, ser implementados pelo poder público municipal para garantir maior inclusão e participação cidadã (Carvalho, 2017). Em sentido semelhante, tem-se que:

Por conseguinte, será forçoso reconhecer que, diante das normas disciplinadoras do Estatuto, não há mais espaço para falar em processo impositivo (ou vertical) de urbanização, de caráter unilateral e autoritário e, em consequência, sem qualquer respeito às manifestações populares coletivas. Em outras palavras, abandona-se o

velho hábito de disciplinar a cidade por regulamentos exclusivos e unilaterais do Poder Público. Hoje as autoridades governamentais, sobretudo as do Município, sujeitam-se ao dever jurídico de convocar as populações e, por isso, não mais lhes fica assegurada apenas a faculdade jurídica de implementar a participação popular no extenso e contínuo processo de planejamento urbanístico (Carvalho Filho, 2009, p. 298).

Ainda que seja correto afirmar que a gestão democrática deva ser observada tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Legislativo, abrangendo desde os atos administrativos até a elaboração de leis que regulamentam os instrumentos da política urbana, é no âmbito da administração pública municipal que essa diretriz se mostra mais evidente. Isso se deve ao protagonismo do Executivo local no exercício das funções de planejamento e controle do espaço urbano, que exige uma atuação descentralizada, transparente e aberta à população.

O direito de os cidadãos opinarem e fiscalizarem a Administração na implementação de medidas voltadas ao interesse coletivo, especialmente quando estas já se transformaram em normas e instrumentos de planejamento local e regional, decorre diretamente da responsabilidade pública prevista na CF/1988.

Conforme destacam Bardall, Lobato e Polli (2019), o modelo de gestão democrática proposto pelo Plano Diretor Participativo, ao envolver os cidadãos em todas as etapas do processo e descentralizar a administração pública, é denominado Governança Democrática. Nesse mesmo sentido, Alves e Brelàz (2015) ressaltam que esse modelo participativo requer a existência de mecanismos capazes de promover e efetivar a participação social. Para tanto, é indispensável analisar aspectos fundamentais, como: quem participa, de que forma ocorre a comunicação entre os atores sociais, como se desenvolve o processo de decisão e, ainda, se as discussões realizadas estão efetivamente vinculadas às práticas e políticas implementadas pelo governo.

Os Planos Diretores Participativos estabelecem a criação de canais de participação que funcionem de maneira contínua. Nesse contexto, Bugs e Reis (2017) destacam que, na era da informação e da sociedade em rede, a internet se consolida como o principal meio de comunicação e troca de informações. Além disso, as ferramentas digitais apresentam elevado potencial para a coleta de dados socioespaciais e temporais, ampliando significativamente as possibilidades de participação pública, inclusive no âmbito do planejamento urbano.

4 ANÁLISE DOS PLANOS DIRETORES DE SANTA IZABEL DO PARÁ, SÃO CAETANO DE ODIVELAS E VIGIA DE NAZARÉ

No Plano Diretor de Santa Izabel do Pará, foi instituído pela Lei Municipal n. 71/2006, a participação da comunidade aparece de forma expressa neste instrumento, por meio de instrumentos como audiências públicas, consultas públicas e debates comunitários. Esses mecanismos permitem que a população seja ouvida em diferentes etapas do planejamento urbano, fortalecendo a transparência e a legitimidade das decisões adotadas pelo poder público. A proposta, portanto, não se restringe à formalidade da lei, mas busca assegurar que a coletividade influencie diretamente no ordenamento da cidade.

Já o Plano Diretor de São Caetano de Odívalas, instituído pela Lei Municipal n. 228/2024, destaca a gestão democrática e o controle social como princípios centrais do planejamento ligados à participação popular. Diferentemente de Santa Izabel, que lista instrumentos específicos, São Caetano estabelece uma diretriz mais ampla, enfatizando que o Plano Diretor deve ser construído com a participação da coletividade. Ou seja, em vez de detalhar mecanismos pontuais, o município assume a gestão democrática como valor estruturante de todo o processo de desenvolvimento urbano.

Por fim, no município de Vigia de Nazaré, o plano diretor foi instituído pela Lei n. 22/2006, no qual observa-se que a participação popular é prevista por meio da gestão democrática com a participação de diversos segmentos da sociedade, entendida como princípio estruturante da política urbana municipal, não oferecendo a instituição de instrumentos mais críveis de participação popular. Dessa forma, observa-se o que se apresenta no Quadro 1:

Quadro 1 – Instrumentos urbanísticos de participação popular no plano diretor de cada município estudado.

Município	Instrumento urbanístico de participação popular no plano diretor	Observações
Santa Izabel do Pará	Prevê no artigo 111 como instrumento de participação as conferências municipais, as audiências públicas, consultas públicas, iniciativa popular, plebiscito e referendo.	É um plano diretor com iniciativas populares mais claras e críveis.
São Caetano de Odivelas	Prevê no artigo 5º, inciso II, a gestão democrática, garantindo a participação da sociedade civil nos processos de implantação, planejamento e avaliação de implantação, planejamento e avaliação do plano Diretor e corretos, por meio de audiências públicas e eventos similares.	É um plano diretor com iniciativas populares mais abstratas, apesar de prevê a audiência pública deixa em aberto as demais possibilidades.
Vigia de Nazaré	No caso do Plano Diretor de Vigia de Nazaré, a participação popular é assegurada por meio da gestão democrática, entendida como princípio estruturante da política urbana municipal. O plano prevê expressamente a participação da população nos processos de decisão, planejamento e gestão, garantindo que os moradores tenham voz ativa na formulação e no acompanhamento das políticas públicas. Esse instrumento reforça a corresponsabilidade entre poder público e sociedade civil, promovendo maior transparência, legitimidade e alinhamento das ações urbanas com interesses coletivos.	O Plano Diretor de Vigia de Nazaré trata a participação popular de forma mais abstrata quando comparado aos Planos de Santa Izabel do Pará e de São Caetano de Odivelas. O plano de Vigia de Nazaré aborda o tema em termos gerais, de aplicação.

Fonte: Autora, 2025.

Em uma análise comparativa, nota-se que todos os municípios reconhecem a importância da participação popular na construção do Plano Diretor, mas cada um adota caminhos distintos para efetivá-la. O Plano Diretor de Santa Izabel do Pará apresenta instrumentos concretos, como audiências públicas, consultas e debates comunitários, que garantem a presença direta da população nas diferentes etapas do planejamento urbano.

Por outro lado, o Plano Diretor de São Caetano de Odivelas insere a participação popular como um princípio norteador geral, assegurando a gestão democrática e o controle social como valores estruturantes de todo o processo de desenvolvimento urbano. Diferentemente, Santa Izabel, não detalha instrumentos específicos, mas assume a participação como diretriz ampla, que deve orientar a execução do plano e a atuação dos gestores municipais.

Já o Plano Diretor de Vigia de Nazaré, prevê a gestão democrática como instrumento central de participação, destacando que a população deve estar envolvida nos processos de decisão, planejamento e gestão. Entretanto, em comparação com os outros dois municípios sua

abordagem é mais abstrata, uma vez que trata o tema em termos gerais, sem indicar mecanismos específicos de aplicação. Ainda assim, reforça a corresponsabilidade entre poder público e sociedade civil, reafirmando o compromisso constitucional de que a cidade deve ser construída de forma democrática, inclusiva e voltada ao interesse coletivo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada evidenciou que a participação popular, embora prevista constitucionalmente e reforçada pelo Estatuto da Cidade, ainda enfrenta entraves significativos para se consolidar como prática efetiva no processo de elaboração dos Planos Diretores. Nos municípios estudados – Santa Izabel do Pará, São Caetano de Odivelas e Vigia de Nazaré – foi possível perceber avanços pontuais, como a realização de audiências públicas e consultas abertas, mas também limitações, sobretudo no que diz respeito à transparência, à acessibilidade das informações e à inclusão de diferentes segmentos sociais no debate urbanístico.

Constatou-se que, em muitos casos, a participação tende a se restringir ao cumprimento formal de etapas legais, sem garantir efetiva escuta e incorporação das demandas da população. A ausência de documentos em portais institucionais, como no caso de Vigia de Nazaré, evidencia ainda a fragilidade da gestão democrática da cidade, que deveria assegurar o acesso público às informações e estimular a apropriação coletiva do planejamento urbano.

Nesse sentido, reafirma-se que o Plano Diretor não deve ser tratado apenas como um instrumento técnico ou burocrático, mas como um pacto social capaz de orientar o desenvolvimento da cidade de maneira justa, inclusiva e sustentável. A construção desse pacto depende diretamente da participação cidadã, que confere legitimidade às decisões e fortalece o sentimento de pertencimento e corresponsabilidade da população com o futuro urbano.

Na análise comparativa dos Planos Diretores de Santa Izabel do Pará, São Caetano de Odivelas e Vigia de Nazaré evidencia que, apesar de diferenças quanto ao nível de detalhamento e à forma de inserção da participação popular, todos reconhecem esse elemento como essencial para a efetividade da política urbana. Tal constatação reafirma a centralidade da gestão democrática prevista na CF/1988 e no Estatuto da Cidade, que atribuem à coletividade o direito de intervir nos rumos do desenvolvimento urbano.

O Plano Diretor de Santa Izabel do Pará se destaca pela objetividade, ao prever instrumentos práticos, como audiências públicas e consultas, que possibilitam a participação concreta da população nas etapas do planejamento. Já o Plano Diretor de São Caetano de

Odivelas adota uma abordagem principiológica, em que a gestão democrática e o controle social aparecem como diretrizes gerais, orientando de forma ampla a condução das políticas urbanas. Por sua vez, o Plano Diretor de Vigia de Nazaré reforça a corresponsabilidade entre poder público e sociedade civil ao prever a participação nos processos de decisão, planejamento e gestão, embora trate o tema de forma mais abstrata em comparação aos demais.

Dessa forma, conclui-se que, ainda que os municípios adotem caminhos distintos, há uma convergência quanto à valorização da participação social como requisito indispensável para que a propriedade urbana e a própria cidade cumpram sua função social. O fortalecimento desses mecanismos é fundamental para consolidar cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis, garantindo que o processo de planejamento urbano não se restrinja a uma dimensão técnica, mas se configure como um verdadeiro exercício democrático.

REFERÊNCIAS

ALVES, Fabiana Robles Rodrigues.; BRELÀZ, Gabriela de. Participação Social e o uso das TICs na revisão do Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo 2013-2023. Painel 34/103. Práticas participativas em governos municipais. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 7., 2015, **Anais Eletrônicos...** Brasília, 2015.

BARDALL, Fabiana Marissa Etzel; LOBATO, Ricardo Torres; POLLI, Simone Aparecida. CONCITIBA: Análise da democracia participativa na gestão 2014-2016. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 17-39, jan/abr. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.257/2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 26 ago. 2025.

BUGS, Geisa; REIS, Antônio Tarcísio da Luz. Planejamento urbano participativo por meio da utilização de novas tecnologias: uma avaliação por especialistas. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, n. 1. p. 110-123, jan./abr. 2017.

CARMONA, Paulo Afonso Cavicholi. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: JusPodium, 2015.

CARVALHO, Harley Sousa de. **Sobre democracia e direito à cidade na política urbana de fortaleza**: aportes teóricos e desafios práticos. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará. 2017. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/23808/1/2017_dis_hscarvalho.pdf. Acesso em: 25 ago. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2009.

CARVALHO, Claudio; RODRIGUES, Raoni. **Fundamentos do direito à cidade**. 1. ed. João Pessoa: Editora Porta, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2025.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo. **A participação popular no planejamento urbano: A experiência do plano diretor de Porto Alegre**. Tese de Doutorado apresentada ao curso de pós-graduação em planejamento urbano e rural da UFRS. 2009. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/17328>. Acesso em: 25 ago. 2025.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano Diretor e Planejamento Estratégico Municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p. 255-271, mar./abr. 2007.

SALEME, Edson Ricardo; SILVA, Solange Teles. **Plano diretor, participação popular e responsabilidades**, 2007. Disponível em: https://scholar.google.com/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=participa%C3%A7%C3%A3o+popular+plano+diretor&oq=Participa%C3%A7%C3%A3o+popular+pla. Acesso em: 25 ago. 2025

SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades na virada do século: agentes, estratégias e escalas da ação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, p. 31-49, jun. 2001.

SANTIN, Janaína Rigo; LEIDENS, Leticia Virgínia. Plano Diretor: instrumento de efetivação da função social da propriedade urbana e participação popular. **Revista Brasileira de Direito Municipal - RBDM**, Belo Horizonte, ano 7, n. 20, abr. / jun. 2006.

SAÚLE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – Possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. In: OSORIO, Leticia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, v. 1, p. 77-119.

SÃO CAETANO DE ODIVELAS (Município). **Lei Municipal n.º 228, de 8 de fevereiro de 2024**. Dispõe sobre a elaboração do Plano Diretor, na forma que especifica e dá outras providências. Plano Diretor do Município de São Caetano de Odívelas. São Caetano de Odívelas, PARÁ.

SANTA IZABEL DO PARÁ (Município). **Lei Municipal n.º 71, de 5 de outubro de 2006**. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Santa Izabel do Pará. Plano Diretor Participativo do Município de Santa Izabel do Pará. Santa Izabel do Pará, PARÁ.

SIQUEIRA, Maria Toneli; CHAVES, Larissa Siqueira; GONÇALVES, Ana Letícia Saquete. O desafio da participação popular no planejamento urbano brasileiro: o caso do Plano Diretor de Florianópolis. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU** | Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 37-61, jul./dez. 2020.

VIGIA (Município). **Lei Municipal n.º 22, de 09 de outubro de 2006.** Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Vigia de Nazaré, e dá outras. Plano Diretor Participativo do Município de Vigia de Nazaré. Vigia, PARÁ.

CAPÍTULO 7 – PROTAGONISMO E SABERES DOS POVOS TRADICIONAIS E PERIFÉRICOS NA AGENDA CLIMÁTICA URBANA NACIONAL RUMO À COP-30

Jonatha Pereira Bugarim

Mestrando em Direito no PPGD-UFPA

bugarim@hotmail.com

<http://lattes.cnpq.br/4767036341445596>

Resumo

O estudo aborda a relevância do protagonismo de povos tradicionais e comunidades periféricas na agenda climática urbana brasileira, especialmente no contexto da COP-30 em Belém-PA. A pesquisa destaca a necessidade de incorporar os saberes ancestrais na formulação de políticas climáticas e urbanas, garantindo justiça socioambiental e direitos territoriais. A metodologia utilizada é qualitativa, exploratória e fundamentada na revisão de literatura, permitindo uma análise crítica das formas de participação política desses grupos. Os resultados revelam desafios estruturais na governança urbana, como a exclusão de comunidades tradicionais dos processos decisórios e a prevalência de abordagens tecnocráticas. Para superar essas limitações, recomenda-se a adoção de um modelo de governança policêntrica, participação social ampliada e inovação em soluções climáticas. Além disso, enfatiza-se que políticas adaptativas devem integrar práticas e conhecimentos locais para minimizar impactos das mudanças climáticas. A pesquisa conclui que uma abordagem baseada em direitos humanos, aliada à valorização dos saberes ancestrais, pode fortalecer a resiliência socioambiental e promover uma transição energética justa, garantindo que as comunidades vulneráveis tenham voz ativa na construção de cidades sustentáveis.

Palavras-chave: conhecimento tradicional; governança urbana; justiça climática.

1 INTRODUÇÃO

A justificativa deste estudo é que a COP-30 no Brasil, realizada especificamente na cidade Belém, estado do Pará, coloca em evidência a necessidade de um debate climático que parta das realidades locais e dos grupos mais afetados. Este tema dialoga diretamente com a ênfase no reconhecimento de modos de vida marginalizados, na interseccionalidade da raça e na busca por cidades mais justas e democráticas, questionando modelos tecnocráticos e excludentes de governança.

O objeto de pesquisa consistiu nas formas de participação, incidência política e incorporação dos conhecimentos e demandas de povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos e comunidades periféricas urbanas na formulação e implementação de políticas climáticas e urbanas no Brasil, especialmente no contexto da preparação para a COP-30 em Belém.

A pergunta-problema desta investigação buscou responder: de que maneira o Estado brasileiro e as instituições de planejamento urbano podem efetivamente garantir o protagonismo e incorporar os saberes ancestrais e as experiências vividas por povos

tradicionais e comunidades periféricas na construção de soluções para a crise climática nas cidades, assegurando direitos territoriais, justiça socioambiental e uma transição energética verdadeiramente justa, como reivindicado por movimentos sociais, como por exemplo na Cúpula dos Povos?

2 METODOLOGIA

Esta seção apresenta, de forma detalhada, o delineamento metodológico adotado para o presente estudo, englobando os aspectos da abordagem, procedimento, coleta e análise de dados, bem como as considerações éticas, limitações e contribuições da pesquisa. A pesquisa caracteriza-se por ser de abordagem qualitativa, o que possibilita a investigação aprofundada dos aspectos subjetivos e contextuais do fenômeno em estudo.

O nível de pesquisa é descritivo-exploratório, uma vez que o objetivo é compreender e delinear as múltiplas dimensões das formas de participação e incidência política de populações historicamente marginalizadas. Assim, busca-se apreender como os conhecimentos e as demandas de povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos e comunidades periféricas urbanas são incorporados na formulação e implementação de políticas climáticas e urbanas, com especial ênfase na preparação para a COP-30 realizada em Belém.

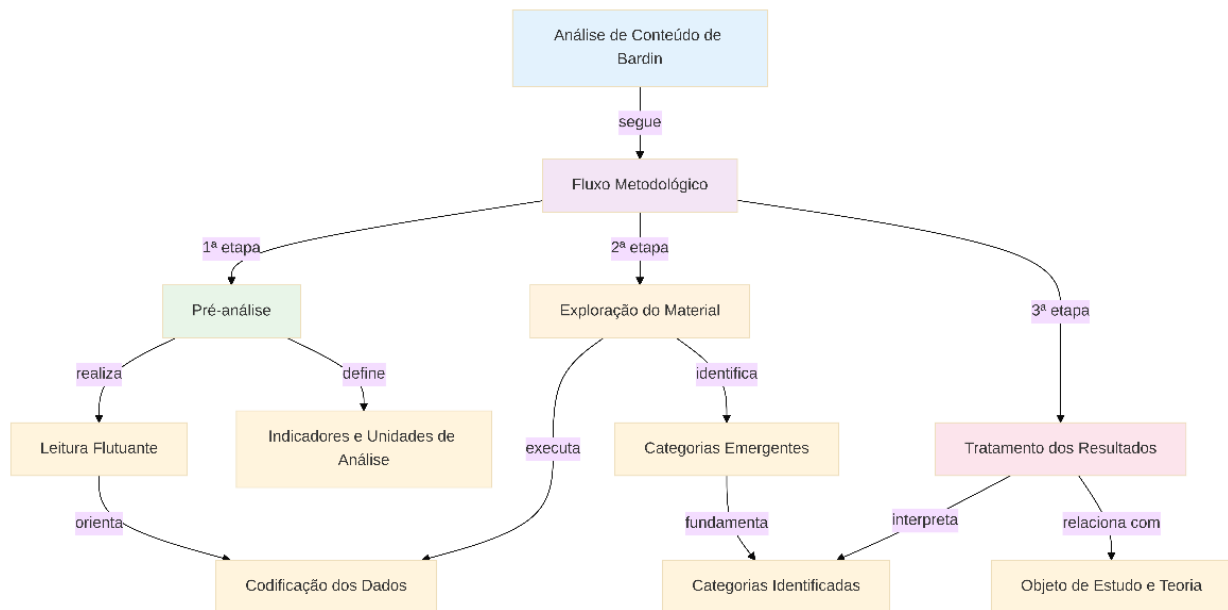
Optou-se por executar uma pesquisa de revisão de literatura, fundamentada em um levantamento sistemático e criterioso de fontes secundárias. Essa estratégia procedimental permitiu a sistematização dos conhecimentos disponíveis em livros, artigos científicos, teses, dissertações, relatórios e documentos oficiais, proporcionando uma visão abrangente e crítica acerca do objeto de estudo.

A seleção dos materiais considerou critérios de relevância temática, atualidade e rigor metodológico, garantindo a consistência e a confiabilidade das evidências analisadas. As bases de dados utilizadas foram: Web of Science, Scopus, JSTOR, EBSCOhost, MEDLINE e o Banco de Dados de Eventos de Emergência. A coleta de dados baseou-se na busca em bases de dados especializadas e em bibliotecas digitais, utilizando descritores que refletissem os eixos temáticos da pesquisa.

Foram considerados estudos que abordassem, de forma direta ou indireta, as temáticas de participação, incidência política e políticas públicas relacionadas ao clima e à urbanização. Esta etapa possibilitou a compilação de um repertório teórico robusto, que embasa a análise crítica do fenômeno investigado.

Os dados extraídos da literatura foram submetidos à análise de conteúdo, segundo a proposta metodológica de Bardin (2016), demonstrada na Figura 1. Este método analítico foi escolhido por sua capacidade de sistematizar e interpretar dados qualitativos, permitindo a identificação de categorias e temas recorrentes.

Figura 1 - Sistematização da técnica de análise de conteúdo.



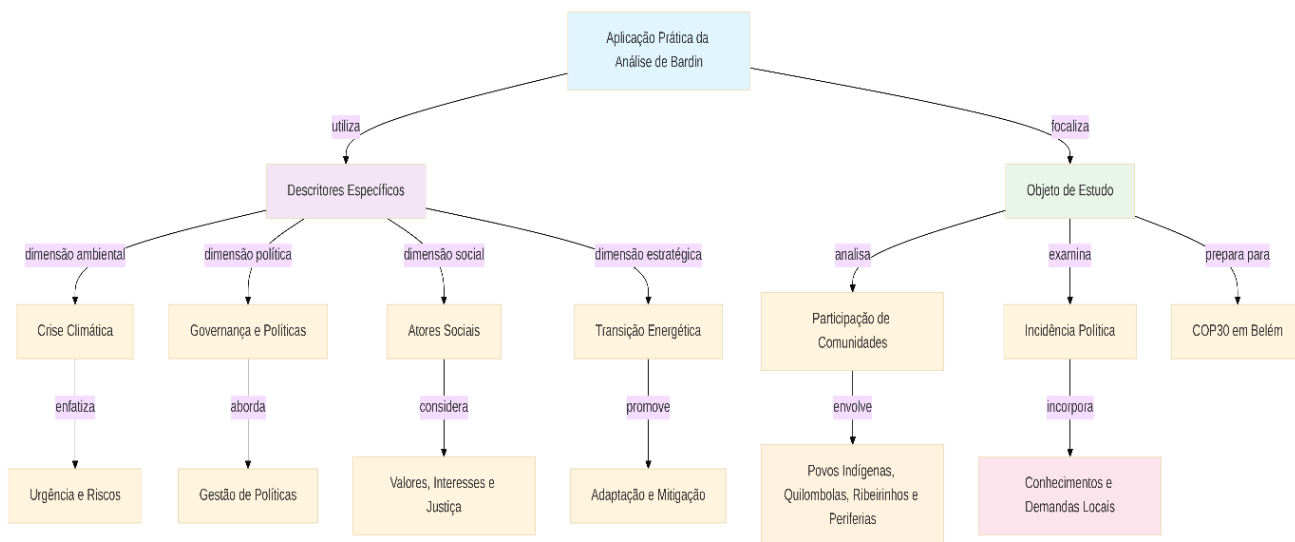
Fonte: Elaboração própria, 2025.

O procedimento seguiu três fases interligadas. Pré-análise: Leitura flutuante dos materiais e definição dos indicadores e unidades de análise. Exploração do Material: Codificação dos dados e identificação das categorias emergentes, com base nas quais se estruturaram os eixos temáticos da pesquisa. Tratamento dos Resultados: Interpretação das categorias identificadas, relacionando-as com o objeto de estudo e com os pressupostos teóricos do campo.

Foi utilizado os seguintes descritores: Para delimitar a dimensão da crise climática e suas implicações, foram adotados termos como “climate crisis”, “climate emergency”, que enfatizam a urgência e os riscos inerentes a esse fenômeno. Paralelamente, empregaram-se descritores como “governance”, “policy”. Além disso, a perspectiva social por palavras-chave como “social actors”, “interests”, “values”, “justice”, “equity”, que evidenciam participação de diversos atores na gestão dos impactos climáticos. Como alternativas e estratégias de enfrentamento, foram utilizados termos como “transition”, “energy transition”, os estudos que promovam a adaptação e a mitigação dos efeitos das mudanças.

A ideia do estudo é analisar as formas de participação, incidência política e incorporação dos conhecimentos e demandas de povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos e comunidades periféricas urbanas na formulação e implementação de políticas climáticas e urbanas no Brasil. A pesquisa focaliza, especialmente, os mecanismos e desafios disponíveis para a preparação para a COP-30 em Belém. Na Figura 2, mostra-se a aplicabilidade da técnica de análise de conteúdo.

Figura 2 - Mapa conceitual da aplicação da análise de conteúdo na temática pesquisada.



Fonte: Elaboração própria, 2025.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Loureiro (2009) afirma que o modelo de colonização interna imposto pelo Estado brasileiro aprofundou as desigualdades sociais, a concentração de riqueza e a exclusão das populações amazônicas, além de agravar a crise climática. A Amazônia foi transformada em uma colônia destinada à exportação de *commodities*, ignorando sua diversidade sociocultural. Para enfrentar esse processo, a autora sugere a construção de alternativas de desenvolvimento baseadas na autodeterminação, na justiça social e na defesa da floresta, alinhando-se às perspectivas da ecologia política.

Medeiros e Dias (2013) afirmam que o impacto diferencial do aquecimento global em regiões equatoriais e tropicais fazem que essas áreas, por já possuírem temperaturas elevadas, precisarão investir significativamente em pesquisa para garantir a viabilidade da vida como é conhecida atualmente. Mesmo pequenos aumentos de temperatura (1°C a 2°C) podem reduzir

a produtividade agrícola em latitudes mais baixas, especialmente em regiões tropicais sazonais e secas, afetando a segurança alimentar das cidades. Além disso, o aumento da temperatura intensifica as ilhas de calor nas cidades tropicais.

Para Dias (2015) a redução das chuvas prevista para áreas de menor latitude representa desafios para a manutenção da oferta de água nas cidades. Em zonas equatoriais mais secas da América Latina, há previsões de salinização e desertificação de terras agrícolas, comprometendo a oferta de alimentos. A investigação agrícola torna-se essencial para desenvolver cultivos mais resistentes a altas temperaturas e à baixa disponibilidade de água, além de modelos de produção que conciliam conservação ambiental e desenvolvimento econômico.

O mesmo autor aponta cinco aspectos essenciais no enfrentamento das mudanças climáticas. O primeiro é a necessidade de adaptação, já que o aquecimento global não pode ser evitado integralmente devido às emissões passadas. Adaptar-se torna-se, assim, imprescindível para reduzir vulnerabilidades, sobretudo em países em desenvolvimento, que dispõem de menos recursos. Em seguida, distingue mitigação e adaptação: enquanto a mitigação busca reduzir emissões e preservar o futuro, a adaptação procura lidar com os efeitos já presentes. No caso do Brasil, cuja contribuição às emissões globais é relativamente pequena, a prioridade deve recair sobre medidas de adaptação (Dias, 2015).

O crescimento urbano constitui outro fator de agravamento, pois intensifica as emissões por meio da indústria, do transporte e dos aterros sanitários. Além disso, as cidades já estabelecidas enfrentam vulnerabilidades específicas, como construções em encostas instáveis, sujeitas a deslizamentos em períodos de chuva. Nessas situações, o enfrentamento depende mais de conhecimento técnico e alocação de recursos do que de avanços tecnológicos. Por fim, destaca-se a relevância do planejamento urbano e da pesquisa científica, voltados a inovações e à compreensão de fenômenos como o efeito ilha de calor. Estudos contextualizados, tanto no espaço urbano quanto no rural, são fundamentais para orientar estratégias de adaptação e subsidiar a tomada de decisões.

No entanto, a incorporação efetiva dos saberes ancestrais e das experiências de povos tradicionais e comunidades periféricas nas soluções para a crise climática urbana no Brasil ainda enfrenta grandes desafios. O protagonismo desses grupos e a garantia de justiça socioambiental e direitos territoriais dependem de mudanças estruturais na governança, participação social e integração de políticas públicas.

É sobretudo relevante assinalar sobre as barreiras e limitações atuais. As políticas

urbanas e climáticas brasileiras, mesmo quando inovadoras, frequentemente deixam de integrar plenamente as demandas e saberes das comunidades tradicionais e periféricas, priorizando abordagens técnicas e setoriais em vez de soluções sociais e participativas. (Giulio; Bedran-Martins; Vasconcellos; Ribeiro; Lemos, 2018).

A forma como o planejamento é realizado no Brasil, caracterizada por uma atividade tecnocrática e burocrática focada em modelos de predição, explica as dificuldades e os atrasos no planejamento e na implementação de políticas públicas. Nessa direção, a influência de interesses privados, a falta de fiscalização e a limitação do poder municipal dificultam a consolidação de intervenções adaptativas inclusivas (Sotto; Philippi; Yigitcanlar; Kamruzzaman, 2019).

A agenda de cidades inteligentes, no inglês “*smart cities*”, tem privilegiado soluções tecnológicas e interesses econômicos, negligenciando o bem-estar do cidadão e a participação social (Mendes, 2022). Contudo, os caminhos para o protagonismo e justiça socioambiental perpassam pela governança policêntrica, participação social e inovação e redes e cooperação. A governança policêntrica trata-se da adoção de modelos de governança colaborativa, que envolvem Estado, sociedade civil, movimentos sociais e comunidades locais, é apontada como alternativa para superar a lógica neoliberal e promover justiça socioambiental (Farias; Bedoni; Maia, 2023).

Outro caminho que se faz necessário, é a participação social e inovação. As experiências com Soluções Baseadas na Natureza (SBN) mostram potencial de inovação social quando há envolvimento de grupos vulneráveis, inclusão de questões de gênero e valorização de saberes locais no planejamento e execução das ações (Seleguim *et al.*, 2024).

O Brasil apresenta alta desigualdade em suas cidades e, portanto, tem a oportunidade de abordar sobre SBN e os problemas de desigualdades que afligem a maior parte da população. Nesse contexto, a agenda emergente pode representar uma oportunidade para criar caminhos a serem pavimentados por políticas públicas e projetos em direção a cidades justas nessa realidade específica do Sul Global.

Caso os projetos e planos de SBN atendessem apenas a uma parcela, já privilegiada da sociedade, ter-se-ia um aumento das desigualdades ambientais, o que poderia gerar ainda mais conflitos no território. Vale ressaltar que abordar esse tema sob a perspectiva do Sul Global adiciona complexidade ao debate, visto que o conceito ainda é incipiente nesse contexto. Os impactos de SBN, como deslocamento, privatização de espaços e áreas verdes e infraestrutura verde para grupos de elite, ainda não são mapeados no Brasil.

Esse debate inclui áreas prioritárias delineadas em suas estruturas, como desenvolvimento urbano sustentável, redução de riscos e desastres e adaptação e mitigação às mudanças climáticas, bem como abordagens de planejamento, gestão e design, como infraestrutura verde, gestão integrada de recursos hídricos, adaptação e mitigação baseadas em ecossistemas e engenharia ecológica. A justiça, no entanto, permanece mal definida em torno de prescrições normativas para melhorar o bem-estar humano.

Desse modo, SBN vincula resultados sociais normativos ao uso de serviços ecossistêmicos para enfrentar desafios como mudanças climáticas, segurança alimentar, recursos hídricos ou gestão de riscos de desastres. Tem-se também, as redes e modos de cooperação. A atuação em redes municipais e parcerias internacionais fortalece capacidades locais, dissemina boas práticas e amplia o diálogo entre diferentes níveis de governo, facilitando a incorporação de demandas sociais e territoriais (Macedo; Jacobi; Oliveira, 2023).

Embora os serviços ecossistêmicos urbanos no planejamento de espaços verdes sejam, em termos de tópicos, semelhantes às aplicações urbanas, o foco está mais diretamente centrado na implementação e no planejamento de infraestrutura verde por meio da lógica dos serviços ecossistêmicos. Um conceito distintivo fundamental é a multifuncionalidade dentro de SBN e como se pode atingir as metas de sustentabilidade urbana (Hansen; Pauleit, 2014). A multifuncionalidade é certamente benéfica para a ação climática e a construção de resiliência urbana, mas também é enquadrada como uma solução econômica para a adaptação e mitigação das mudanças climáticas em escala local (Fink, 2016; Niemelä *et al.*, 2010).

A aplicação de SBN para perigos e vulnerabilidades também se concentra no papel dos ecossistemas no fornecimento de estratégias de adaptação para reduzir os impactos das mudanças climáticas. De acordo com Cutter *et al.* (2003), as vulnerabilidades a perigos, como inundações, secas e outras condições do mundo material, são influenciadas pela interação entre condições biofísicas.

No entanto, questões de escala impõem desafios ao planejamento de infraestrutura verde, desde a divisão entre níveis administrativos e estruturas governamentais até a compreensão de como os benefícios se acumulam em diferentes escalas espaciais. Como uma técnica de adaptação baseada em ecossistemas em áreas urbanas, as SBN são complicadas por lacunas de conhecimento, bem como pelos processos que decidem como os serviços ecossistêmicos são provisionados, governados e distribuídos pela paisagem urbana (Brink *et al.*, 2016; Haase *et al.*, 2014).

No que se refere aos mecanismos para garantir protagonismo e incorporação de

saberes, Reyes-García *et al.* (2018) chamam atenção para a participação ativa dos povos e comunidades tradicionais. Os projetos de restauração e adaptação climática têm mais sucesso quando comunidades tradicionais participam desde o início, colaborando no planejamento, execução e monitoramento das ações, e quando suas instituições e práticas são reconhecidas e respeitadas.

Entende-se que seja importante os povos tradicionais e periféricos terem poder de decisão e direitos. É essencial adotar uma abordagem baseada em direitos, garantindo que povos tradicionais tenham poder de decisão efetivo sobre seus territórios e políticas ambientais, superando barreiras institucionais e relações desiguais de poder (David-Chavez; Gavin, 2018; Shawoo; Thornton, 2019). Nesse aspecto, cabe destacar a integração de conhecimentos. A integração dos saberes ancestrais deve ser feita de forma holística, sem fragmentar ou subordinar esses conhecimentos aos saberes técnicos convencionais, valorizando sua integridade e contexto cultural (Petzold *et al.*, 2020).

Os povos tradicionais desempenham um papel fundamental no monitoramento ambiental, atuando ativamente na resistência a atividades poluentes e na defesa de seus territórios, o que contribui significativamente para limitar a poluição e promover soluções sustentáveis. Paralelamente, as comunidades locais utilizam práticas tradicionais para restaurar ecossistemas degradados e se adaptar às mudanças climáticas, fortalecendo a resiliência socioambiental por meio de saberes ancestrais que se provam essenciais frente aos desafios contemporâneos.

Ademais, esses grupos engajam-se em espaços de *advocacy*, influenciando tanto as políticas públicas quanto os processos internacionais, como demonstrado na Cúpula dos Povos, para garantir justiça climática e energética. Essa interação entre o monitoramento ativo, a restauração ecológica e a influência política ampliam o debate sobre conservação ambiental e participação cidadã, evidenciando a importância de uma abordagem holística que combine práticas tradicionais com políticas inovadoras para um futuro mais equilibrado e justo (Shawoo; Thornton, 2019).

Através do Acordo de Paris tornou-se necessário que as cidades e grandes centros urbanos tenham um papel ativo e coordenado com apoio dos entes estatais e entes não estatais para que sejam geradas políticas adaptativas para proteção da população, e não apenas a mitigação dos problemas relacionados às mudanças climáticas (Farias; Bedoni; Maia, 2023).

Ocorre que, como aponta os mesmos autores, as políticas adaptativas são fundamentais para prever desastres e reduzir vulnerabilidades, priorizando os grupos

marginalizados. Entretanto, ainda que existam políticas de adaptação as populações das cidades ainda sofrem profundamente com efeitos climáticos, o que poderia ser minimizado se os saberes e práticas tradicionais fossem incorporados a essas políticas adaptativas (Farias; Bedoni; Maia, 2023).

As vozes de comunidades tradicionais são comumente excluídas ou marginalizadas e não têm participação ativa em tratados internacionais referentes ao clima, a exemplo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, na sigla em inglês UNFCCC. Nesse sentido, Shawoo e Thornton (2019) apontam a necessidade de uma abordagem baseada em direitos humanos, que não apenas compartilhe conhecimento, mas que também garanta um nível de poder decisório às comunidades locais e povos indígenas no âmbito climático, para que seja possível desafiar as estruturas de poder coloniais e dar efetividade a projetos locais de integração de conhecimentos.

Dessa maneira, esta inserção das comunidades tradicionais em centros de discussões, pode propiciar a inserção dos saberes tradicionais nas políticas de adaptação, capazes de modificar o viés da proteção e preservação ambiental, como no caso da COP-30, em que a participação ativa das comunidades locais e povos indígenas agregaria valor às decisões climáticas que afetam a todos, sobretudo os mais vulneráveis e residentes em países menos desenvolvidos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para garantir o protagonismo de povos tradicionais e comunidades periféricas na resposta à crise climática urbana, o Estado e as instituições de planejamento devem adotar modelos de governança colaborativa, fortalecer a participação social e valorizar saberes ancestrais em todas as etapas das políticas públicas. Isto é fundamental para assegurar direitos territoriais, justiça socioambiental e uma transição energética verdadeiramente justa nas cidades brasileiras.

Por fim, as SBN são implementadas por meio de um conjunto de atores públicos e privados, que aplicam suas diferentes articulações de valor ao meio ambiente. Como um projeto de sustentabilidade e resiliência urbana, as SBN também são propostas de mudança social, nas quais a natureza incorpora um regime de valores. Com o poder permanecendo situado em formas tradicionais de planejamento e gestão, é importante manter a crítica às maneiras como as soluções podem obscurecer formas mais democráticas e participativas de

governança.

Por isso, é importante inseri-las em uma agenda de transformação social e ecológica, que enquadre vulnerabilidades e desigualdades ambientais como resultado de processos sociais, políticos e econômicos multiescalas, que exigirá espaços experimentais que reúnam diferentes formas de conhecimento e expertise de maneiras inovadoras. Alcançar soluções baseadas apenas na natureza não será uma tarefa simples ou direta, mas é necessário se operar como uma plataforma para alcançar a transformação de forma a aumentar o conhecimento, a equidade e o acesso aos recursos.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 3. reimp. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRINK, Ebba *et al.* Cascades of green: a review of ecosystem-based adaptation in urban areas. **Global Environmental Change**, v. 36, p. 111-123, jan. 2016. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2015.11.003>.

CUTTER, S. L.; BORUFF, B. J.; SHIRLEY, W. L. Vulnerabilidade social a riscos ambientais. **Social Science Quarterly**, v. 84, p. 242-261, 2003.

DAVID-CHAVEZ, Dominique M; GAVIN, Michael C. A global assessment of Indigenous community engagement in climate research. **Environmental Research Letters**, v. 13, n. 12, p. 1-18, 14 dez. 2018.

DIAS, Adriano Batista. Questões tropicais urbanas do aquecimento global. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 2, n. 2, 2015.

FARIAS, Talden; BEDONI, Marcelo; MAIA, Fernando Joaquim Ferreira. Brazilian cities in the context of climate emergency and the need to overcome the neoliberal logic by polycentric governance. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, p. 1-17, jun. 2023.

FINK, Helen Santiago *et al.* Human-Nature for Climate Action: nature-based solutions for urban sustainability. **Sustainability**, v. 8, n. 3, p. 254, 15 mar. 2016. <http://dx.doi.org/10.3390/su8030254>.

GIULIO, Gabriela Marques di; BEDRAN-MARTINS, Ana Maria Barbieri; VASCONCELLOS, Maria da Penha; RIBEIRO, Wagner Costa; LEMOS, Maria Carmen. Mainstreaming climate adaptation in the megacity of São Paulo, Brazil. **Cities**, v. 72, p. 237-244, fev. 2018.

HAASE, Dagmar *et al.* Conceptualizing the nexus between urban shrinkage and ecosystem services. **Landscape And Urban Planning**, v. 132, p. 159-169, dez. 2014. <http://dx.doi.org/10.1016/j.landurbplan.2014.09.003>.

HANSEN, Rieke; PAULEIT, Stephan. From Multifunctionality to Multiple Ecosystem Services? A Conceptual Framework for Multifunctionality in Green Infrastructure Planning for Urban Areas. **Ambio**, v. 43, n. 4, p. 516-529, 17 abr. 2014. <http://dx.doi.org/10.1007/s13280-014-0510-2>.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. **A Amazônia no século XXI, novas formas de desenvolvimento**. São Paulo. Empório do Livro, 2009.

MACEDO, Laura S. Valente de; JACOBI, Pedro Roberto; OLIVEIRA, Jose A. Puppim de. Paradiplomacy of cities in the global south and multilevel climate governance: evidence from Brazil. **Global Public Policy and Governance**, v. 3, n. 1, p. 86-115, mar. 2023.

MENDES, Vinicius. Climate smart cities? Technologies of climate governance in Brazil. **Urban Governance**, v. 2, n. 2, p. 270–281, dez. 2022.

MEDEIROS, Carolina Beltrão de; DIAS, Adriano Batista. O planejamento urbano tropical e o aquecimento global. *In*: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 15., 2013, Recife. **Anais [...]** do XV ENANPUR. Recife: ANPUR, 2013. v. 15, n. 1. ISSN 1984-8781.

NIEMELÄ, Jari; SAARELA, Sanna-Riikka; SÖDERMAN, Tarja; KOPPEROINEN, Leena; YLI-PELKONEN, Vesa; VÄRE, Seija; KOTZE, D. Johan. Using the ecosystem services approach for better planning and conservation of urban green spaces: a finland case study. **Biodiversity And Conservation**, v. 19, n. 11, p. 3225-3243, 7 jul. 2010. <http://dx.doi.org/10.1007/s10531-010-9888-8>.

PETZOLD, Jan *et al.* Indigenous knowledge on climate change adaptation: a global evidence map of academic literature. **Environmental Research Letters**, v. 15, n. 11, p. 113007, 1 nov. 2020. <http://dx.doi.org/10.1088/1748-9326/abb330>.

REYES-GARCÍA, Victoria; FERNÁNDEZ-LLAMAZARES, Álvaro; MCELWEE, Pamela; MOLNÁR, Zsolt; ÖLLERER, Kinga; WILSON, Sarah J.; BRONDIZIO, Eduardo S. The contributions of Indigenous Peoples and local communities to ecological restoration. **Restoration Ecology**, v. 27, n. 1, p. 3-8, 14 nov. 2018.

SELEGUIM, F.; WEINS, N.; GUTIERREZ, E.; SOEIRA, M.; NICHI, J.; DA COSTA FERREIRA, L. Nature-based solutions to adapt to local climate change: political strategies in Brazilian cities. **Brazilian Political Science Review**, v. 18, n. 1, e0004, 2024.

SHAWOO, Zoha; THORNTON, Thomas F..The UN local communities and Indigenous peoples' platform: a traditional ecological knowledge :based evaluation. **Wires Climate Change**, v. 10, n. 3, p. 01-10, 15 fev. 2019.

SOTTO, Debora; PHILIPPI, Arlindo; YIGITCANLAR, Tan; KAMRUZZAMAN, Md. Aligning urban policy with climate action in the global south: are Brazilian cities considering climate emergency in local planning practice? **Energies**, v. 12, n. 18, p. 3418, set. 2019.

CAPÍTULO 8 – RESILIÊNCIA CLIMÁTICA NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: RELATO DE CASO DA COMUNIDADE “DEUS É FIEL” EM ANANINDEUA-PA

Silvia Gomes Noronha
Doutoranda em Direito no PPGD/UFGA
silgnoronha@gmail.com
<http://lattes.cnpq.br/9460234898454770>

Resumo

O artigo analisa de que forma os impactos das emergências climáticas influenciam no processo de regularização fundiária e no planejamento urbano, a partir do caso concreto que envolve a Comunidade “Deus é Fiel”, localizada no município de Ananindeua-PA. Como abordagem metodológica, utiliza-se o método de relato de caso único. A pesquisa tem característica descritivo-analítica e foi realizado levantamento normativo e documental, além de revisão bibliográfica sobre a matéria. Concluiu-se que a atual realidade climática global revela a urgente necessidade de resiliência das comunidades urbanas frente aos eventos extremos, e que a regularização fundiária e o planejamento urbano devem ser abordados de forma sistêmica, de modo que as políticas públicas considerem o risco e promovam as adequações por meio de estudos técnicos que atestem a possibilidade de permanência dos moradores, proporcionando dignidade na moradia para as presentes e futuras gerações.

Palavras-chave: comunidades urbanas; mudanças climáticas; planejamento urbano.

1 INTRODUÇÃO

As comunidades urbanas formam-se diante do contexto de irregularidade fundiária e da precariedade de políticas públicas habitacionais no país e são caracterizadas por um padrão urbanístico irregular, pelo processo de autoconstrução, pela falta de implementação de infraestrutura urbana adequada e de equipamentos públicos, além de muitas vezes estarem localizadas em áreas que apresentam restrições à ocupação.

Em cidades da Amazônia, essas restrições atualmente se revelam nas ocupações em áreas ambientalmente frágeis, que incluem, entre outros aspectos, espaços que apresentam declives, terrenos nas proximidades de igarapés, canais e até margens de rios, fato que coloca a população em situação de risco e vulnerabilidade socioambiental, especialmente em uma região que é marcada pela existência de áreas tradicionalmente de várzea.

Os últimos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) foram de um universo de 5.127.747 de domicílios para 6.556.968 de domicílios em favelas e comunidades urbanas, o que representa mais de 16 milhões de pessoas e um percentual de

8,07% da população em situação de vulnerabilidade residindo nessas áreas (IBGE, 2010; IBGE, 2022)⁶.

De acordo com os dados do censo, o estado do Pará (PA), onde está localizada a Comunidade “Deus é Fiel”, objeto do relato de caso apresentado no estudo, é o quarto em quantitativo de domicílios em favelas e comunidades urbanas no país e o terceiro em número de pessoas, além do fato de que sua capital possui mais da metade de sua população vivendo nessas localidades.

A realidade descrita revela a falta de acesso à moradia adequada para população vulnerabilizada que, aliada à grande concentração populacional nas cidades, ocasiona a formação das comunidades urbanas, que se desenvolvem em condições precárias de urbanização e em áreas sensíveis, fruto de um modelo de desenvolvimento reprodutor de desigualdades⁷ que acaba institucionalizando exclusões (Noronha, 2024).

Diante desse contexto, a pesquisa se propõe a investigar de que forma os impactos das emergências climáticas influenciam na regularização fundiária e no planejamento urbano, apresentando o relato de caso da Comunidade “Deus é Fiel”, localizada no município de Ananindeua-PA.

Para tanto, parte-se do entendimento do direito à moradia de forma ampla, tal como preconizado no Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC, 1966)⁸, no Comentário Geral n. 04⁹ do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) e na Lei Federal n. 13.465/2017, na qual a regularização fundiária é vista de forma plena, compreendendo um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais (CDESC, 1991; Brasil, 2017).

Para apresentação do estudo, que possui natureza descritivo-analítica e envolve relato de caso único, utiliza-se o método de abordagem dedutivo, de caráter qualitativo, para analisar,

⁶ A Fundação João Pinheiro (2021) também possui estudo sobre o setor habitacional no país e a evolução dos indicadores sobre a falta ou inadequação do estoque urbano de moradias e concluiu que a estimativa do déficit habitacional, no período de 2016-2019, foi de 5,044 milhões de domicílios em áreas urbanas.

⁷ A esse respeito, Campos (2005), que considera a violência como estrutura fundiária estabelecida desde o período imperial, destaca que o processo de constituição espacial das cidades não contempla as minorias, que passaram a desenvolver estratégias de sobrevivência na busca de inserção social.

⁸ Internalizado no Brasil por meio do Decreto n. 592/1992.

⁹ O Comentário Geral n. 04 do CDESC estabeleceu 07 elementos mínimos para concretização da moradia adequada, entre eles a disponibilidade, que se refere aos serviços materiais, instalações e infraestruturas como o acesso à água potável; a habitabilidade, que se relaciona com a necessidade de condições mínimas garantidoras de segurança física e estrutural; e a localização, que diz respeito, entre outros fatores, à importância de a moradia não estar instalada em área poluída ou perigosa. A partir dessa interpretação, entende-se que o conteúdo jurídico do direito à moradia possui larga amplitude e complexidade, envolvendo discussões como as condições dignas de habitabilidade e todo o relacionamento da moradia com o ambiente do entorno.

por meio de exame documental, legislativo e de revisão bibliográfica, a necessidade de resiliência das comunidades urbanas frente às emergências climáticas durante o processo de regularização fundiária.

O artigo está estruturado em três seções principais, iniciando-se com a descrição da metodologia empregada na pesquisa e seguindo, na segunda seção, com o relato de caso do processo e das tratativas envolvendo os interesses da Comunidade “Deus é Fiel”. Em continuidade, a terceira seção é dedicada à revisão bibliográfica sobre a necessidade de resiliência climática das cidades e à análise de legislação e da necessidade de regularização fundiária da comunidade dentro dessa perspectiva, para a consequente apresentação das considerações finais.

2 METODOLOGIA

Para construção da análise documental e qualitativa do estudo, as informações partiram da verificação das bases de dados principais, representadas pelos arquivos disponibilizados pelo Núcleo de Defesa da Moradia da Defensoria Pública do Estado do Pará (DPPA), incluindo dados de atendimento inicial, do processo judicial, do relatório de caracterização do núcleo urbano informal¹⁰ elaborado pela assessoria de urbanismo da instituição, do relatório de estudo de (des)conformidades elaborado pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e do pedido de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) protocolado junto ao município de Ananindeua-PA.

A documentação em referência faz parte do processo judicial que envolve os interesses da Comunidade “Deus é Fiel”, disponível no site do Tribunal de Justiça do Estado do Pará¹¹, e do acervo disponibilizado pelo Núcleo de Defesa da Moradia após solicitação de consulta.

O relatório da UFPA, localizado no referido acervo, foi fator essencial para a realização da pesquisa e coleta dos dados que subsidiaram a descrição e análise do relato de caso, com o intuito de verificação da resiliência climática e da viabilidade ambiental necessária ao processo administrativo de regularização fundiária.

Assim, o conjunto de dados da pesquisa descrita forneceu os elementos necessários para construção do relato de caso da Comunidade “Deus é Fiel”, uma vez que as informações

¹⁰ A Lei Federal n. 13.465/2017 define núcleo urbano informal em seu artigo 11, inciso II, como “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implementação ou regularização” (Brasil, 2017).

¹¹ Processo n. 0811015-21.2018.8.14.0006, que tramitou junto à 3ª Vara Cível e Empresarial de Ananindeua-PA.

do processo judicial e dos arquivos da DPPA revelaram-se complementares, de modo que o levantamento pôde ser direcionado para o desenvolvimento do objetivo do estudo realizado.

Por outro lado, no curso da pesquisa não foram encontradas informações sobre o processamento do pedido de REURB, uma vez que não constavam respostas apresentadas pelo município de Ananindeua-PA, o que resultou em dificuldade para compreensão a respeito da implementação da política pública proposta.

Ao final, para realização da revisão bibliográfica e normativa, foram selecionados referenciais teóricos em artigos acadêmicos que tratam de temas como regularização fundiária, resiliência das cidades e mudanças climáticas, além de legislação internacional e nacional envolvendo a temática.

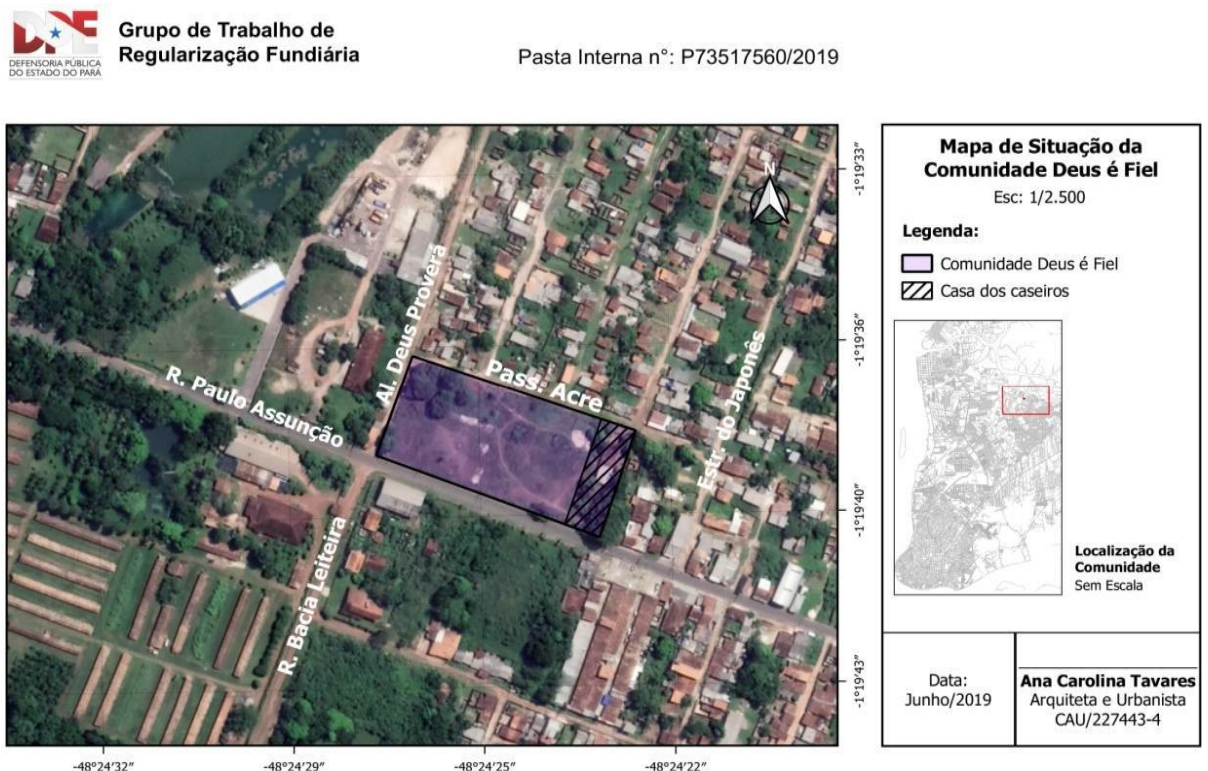
3 RELATO DE CASO DA COMUNIDADE “DEUS É FIEL”

A comunidade formou-se em agosto do ano de 2018, quando um grupo de quarenta e cinco famílias em situação de vulnerabilidade reuniu-se para ocupar um terreno localizado no bairro do Icuí Guajará, município de Ananindeua-PA, que estava subutilizado e em situação de abandono. O movimento foi realizado com o intuito de resguardar o direito à moradia dos ocupantes, ainda que em situação de precariedade, e, por ocasião da ocupação, os moradores denominaram o imóvel de Comunidade “Deus é Fiel”.

O terreno em questão está em uma área de cerca de 8.383.91 metros quadrados e, em espaço contíguo ao lado, havia um lote onde morava o caseiro do imóvel, o qual não foi objeto da ocupação. Foram demarcados oitenta e quatro lotes, dispostos em quatro fileiras com cerca de vinte e um lotes cada, com dimensões aproximadas. No centro, foi delimitada uma pequena via de circulação e cada família foi responsável pela construção de sua própria residência.

De acordo com o zoneamento de Ananindeua, instituído pela Lei Municipal n. 2.380, de 09 de julho de 2009, a comunidade está inserida na Macrozona de Reurbanização Norte, a qual é destinada à requalificação da infraestrutura urbana para a melhoria das condições sanitárias e socioambientais de áreas de ocupação irregular e destinadas à produção de habitação de interesse social (Ananindeua, 2009).

Figura 1 – Mapa de localização da Comunidade “Deus é Fiel”.



Fonte: Acervo do Núcleo de Defesa da Moradia da DPPA, 2019.

A ação de reintegração de posse foi ajuizada pouco depois da ocupação e, após parecer do Ministério Público favorável à concessão de liminar para reintegração, o pedido foi deferido em favor do autor, que alegou propriedade e posse anterior da área. Na mesma decisão, o juízo determinou a realização de audiência de mediação, momento em que a DPPA se habilitou nos autos como representante dos moradores.

Após a realização de duas audiências de mediação e com a juntada de um laudo de avaliação, as partes manifestaram interesse em celebrar um acordo, que foi entabulado de modo extrajudicial, com a intermediação da Defensoria Pública, para a compra do imóvel pela população, sendo convencionado o pagamento dos valores em juízo pela liderança da comunidade, em parcelas compatíveis com o poder aquisitivo dos moradores.

O acordo celebrado foi homologado pelo juízo e o processo foi extinto com resolução do mérito. Em continuidade, com a integralização dos valores pagos, o imóvel, inscrito sob a Matrícula n. 69.033, Livro n. 2, fls. 01-F do Cartório de Registro de Imóveis de Ananindeua, foi formalmente transferido para associação de moradores constituída pelos ocupantes, com os encargos financeiros de transferência pagos pelo antigo proprietário da área.

Com o conflito possessório encerrado, para atendimento da demanda dos moradores de regularização fundiária e de desmembramento dos lotes, a Defensoria Pública, com o intuito de subsidiar pedido administrativo de REURB, solicitou apoio técnico à UFPA, por meio da Clínica de Atendimento Multiprofissional do Instituto de Ciências Jurídicas¹², que atua em parceria com o Projeto Meu Endereço¹³.

O relatório técnico da UFPA incluiu a análise socioespacial, socioterritorial, sociocultural e socioconstrutiva da área, além da identificação das desconformidades socioambientais urbanas. Ao final, foi apresentado projeto de parcelamento, além de recomendações e soluções preventivas, incluindo propostas de adequações e de mitigação do risco geotécnico.

De acordo com o relatório¹⁴, “a comunidade está situada em área classificada com variação de relevo entre ondulada e montanhosa [...], o que ocasiona riscos de erosão e maior vulnerabilidade a intempéries”, fato que compromete a segurança ambiental pelo risco geotécnico considerável, conforme a Figura 2 abaixo.

¹² Hoje intitulada Clínica Multivercidades da Amazônia, presta ensino clínico multiprofissional em direito à cidade. Disponível em: <https://multivercidades.ufpa.br/>. Acesso em 16 de junho de 2025.

¹³ Projeto desenvolvido pela Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Superior, Profissional e Tecnológica (SECTEC), em parceria com a UFPA, por meio do Programa TerPaz, para oferecer assistência técnica profissional e inovação tecnológica em direito à cidade, além de trabalhar para promover a inclusão social visando reduzir os conflitos socioambientais urbanos. Disponível em: <https://portalfadesp.org.br/?p=7076>. Acesso em 16 de junho de 2025.

¹⁴ Trecho do Relatório de Estudo de (Des)conformidades apresentado pela UFPA, documento não publicado e disponibilizado no acervo da DPPA.

Figura 2 – Mapa e imagem de declividade da Comunidade “Deus é Fiel”.



Fonte: Projeto Meu Endereço, 2022.

A partir da entrega da análise técnica, foi realizada reunião entre representantes da Defensoria Pública, representantes da UFPA e moradores da Comunidade “Deus é Fiel”, em novembro do ano de 2023, para apresentação e aprovação do relatório com suas respectivas recomendações, assim como para esclarecimentos e aprovação de pedido administrativo de REURB.

Com o consentimento dos moradores, o pedido foi protocolado junto ao município de Ananindeua-PA, juntamente com o projeto de parcelamento e com o relatório de estudo de (des)conformidades apresentados.

4 A NECESSIDADE DE RESILIÊNCIA DAS CIDADES E ADAPTAÇÃO DAS COMUNIDADES URBANAS NO PLANEJAMENTO URBANO E NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A situação de vulnerabilidade das comunidades urbanas e a necessidade de resiliência e adaptação dos territórios em decorrência das mudanças climáticas é uma realidade que precisa ser enfrentada, considerando os inúmeros impactos em diferentes camadas que advêm dos eventos extremos.

A cidade, que não é antinatural (Harvey, 1993), é também palco de relações de poder desiguais, tanto no que se refere aos benefícios da urbanização quanto em relação à submissão aos impactos ambientais (Acselrad, 2008).

Diante do contexto emergencial abordado, a realidade urbana torna o ambiente das cidades suscetível e inapto a lidar com os efeitos adversos das mudanças climáticas, expondo seus habitantes, na sua maioria moradores de assentamentos informais, a desastres ambientais (Rosenweig, 2011).

Dados do IPCC (2013) apontam que as variações climáticas prejudicam o amplo espectro de funções, infraestruturas, serviços e edificações urbanos e que a vulnerabilidade desses sistemas varia de acordo com o grau de desenvolvimento, resiliência e adaptabilidade.

A magnitude dos desafios da crise climática e os riscos à vida humana, ao meio ambiente biótico e abiótico, à dignidade humana e aos direitos fundamentais têm suscitado, inclusive, discussões doutrinárias a respeito de um direito constitucional climático, representado pela necessidade de garantia ao clima limpo, saudável e seguro (Sarlet; Fensterseifer, 2022).

Assim, diante da inserção das cidades nessa realidade ambiental global de desafios frente às mudanças climáticas, destaca-se que esses impactos devem ser pensados para que se construam estratégias para a população das comunidades urbanas que já vive em situação de vulnerabilidade e que, portanto, é mais suscetível a sofrer os efeitos de eventos extremos.

Dentro dessa perspectiva, a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio de seu Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 11, busca tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (ONU, 2015).

No cenário nacional, a Constituição da República, em seu artigo 182, dispõe que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus

habitantes. Também se destaca que o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei Federal n. 10.257/2010, prevê que a política urbana tem entre suas diretrizes a garantia do direito a cidades sustentáveis, em seu inciso I, e a ordenação e controle do uso do solo de forma a evitar a exposição da população a riscos e desastres, em seu inciso VI, alínea “h” (Brasil, 1988; Brasil, 2010).

Além disso, a REURB, instituída pela Lei Federal n. 13.465/2017, se configura como instrumento essencial para efetivação do direito à moradia e compreende um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais voltadas à integração dos núcleos urbanos ao ordenamento territorial e à regularização da posse (Brasil, 2017).

A partir dessa legislação, o eixo ambiental também foi incluído como estruturante, o que revela a necessidade de uma abordagem e interpretação sistêmica em razão da importância de identificação das desconformidades socioambientais de cada comunidade, para que passem a ser resilientes na sua integração com a cidade e para que sejam construídas alternativas e/ou intervenções para adaptação e para mitigar os riscos decorrentes de eventos como alagamentos, deslizamentos de terra, enchentes e outros resultantes de atividades antrópicas.

A diretriz ambiental evidencia que a resiliência climática, entendida como a capacidade das comunidades de se prepararem, resistirem e estarem aptas¹⁵ à recuperação de impactos decorrentes de eventos extremos, deve ser também um dos princípios norteadores dos processos de REURB e a Amazônia também se enquadra neste cenário, já que as especificidades ambientais, com regimes intensos de chuvas¹⁶ e presença substancial de corpos hídricos, ampliam os desafios de ocupação segura do território.

Sobre a região Amazônica, as mudanças climáticas têm causado alterações significativas nos padrões de precipitação e temperatura, e a emissão de gases de efeito estufa e a destruição das florestas contribuem para a intensificação de eventos extremos, que exacerbam problemas já existentes e criam desafios para sustentabilidade ambiental e social (Zogahib *et al.*, 2024).

¹⁵ Ações de adaptação representam ações de ajustamento em práticas, processos e capital em resposta a ameaças reais ou potenciais (projetadas) das mudanças climáticas, ou seja, são ações destinadas a lidar com os efeitos ou a reduzir a vulnerabilidade às mudanças climáticas (Medeiros; Dias, 2013).

¹⁶ Em relação à realidade da Amazônia, estudos também apontam que a temperatura está aumentando na região, o que pode levar à transformação gradual em um ecossistema de cerrado ou savana (Lapola *et al.*, 2018). Para enfrentamento da questão, é necessário o desenvolvimento de trabalhos voltados à inovação tecnológica para garantir a vida hoje como é conhecida nas regiões equatoriais, com foco em pesquisa e planejamento para resiliência desses locais, o que implica em investigação de qualidade, adequada para região, e planejamento para aplicar estrategicamente o conhecimento obtido para promoção da sustentabilidade (Medeiros; Dias, 2013).

O caso da Comunidade “Deus é Fiel” é somente uma diante das diversas comunidades urbanas em situação de vulnerabilidade climática na região, e ilustra de maneira concreta esses desafios, uma vez que localizada em área com relevo e que os moradores convivem com risco materializado na possibilidade de processo erosivo, especialmente durante os períodos de maior pluviosidade, fato evidenciado no relatório técnico apresentado pela UFPA.

É necessário que a regularização fundiária transcenda a formalização documental e que as exigências de intervenções físicas e urbanísticas que mitiguem os riscos ambientais e promovam condições de adaptação ao contexto climático local sejam efetivamente implementadas, por meio de estudos técnicos interdisciplinares capazes de identificar as necessidades diante de cada território.

A interdisciplinaridade pressupõe a produção do conhecimento voltada aos fenômenos complexos e, como temas transversais não se limitam a uma especialidade, essa análise é essencial para inserção de trocas teóricas, metodológicas e tecnológicas na política pública, que deve atender às especificidades dos casos concretos para gerar a possibilidade de intervenções que possibilitem a transformação social (Alberini, 2017).

Considerando a questão ambiental e climática, só a partir de uma visão integrada e dialética das relações sociedade-natureza é que se poderá avançar nas políticas urbana e ambiental no Brasil, restaurando-se o papel do planejamento urbano para enfrentamento de desafios que promovam ambientes mais justos e sustentáveis, já que os desafios a serem enfrentados cresceram vertiginosamente em função da complexidade das questões ambientais no meio urbano (Araújo; Campante; Pinheiro, 2024).

Além disso, pesquisa direcionada aos locais é fundamental para que as cidades estejam preparadas e investimentos devem ser direcionados para as investigações científicas necessárias para adaptação às novas realidades (Medeiros; Dias, 2013), de modo que arranjos institucionais específicos de governança climática sejam devidamente construídos (Anguelovski; Carmin, 2011).

A partir da análise diagnóstica e das informações, as ferramentas e instrumentos da política urbana para planejamento do território podem auxiliar nas soluções de suporte frente aos eventos extremos e às atividades antrópicas, inclusive com a utilização de conceitos como infraestrutura verde e soluções baseadas na natureza (Araújo; Campante; Pinheiro, 2024).

Nesse sentido, a construção da resiliência climática no âmbito da regularização fundiária e do planejamento urbano é fundamental e implica na adoção de um modelo de desenvolvimento que não reproduza padrões de segregação e vulnerabilidade, assegurando

intervenções que promovam uma abordagem integrada e interdisciplinar para mitigação de efeitos e para capacidade adaptativa das comunidades urbanas.

A emergência climática global e os eventos extremos impõem uma revisão crítica dos modelos tradicionais de urbanização e de regularização fundiária, e a efetiva implementação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e na Lei Federal n. 13.465/2017 deve implicar em uma visão integrada de gestão urbana, ambiental e social, não só para o cumprimento da exigência legal, mas também como condição essencial para garantia de dignidade das populações vulnerabilizadas e para a promoção de cidades preparadas, evitando-se o agravamento de processos de segregação e injustiça ambiental.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realidade climática global e os eventos extremos evidenciam a necessidade de resiliência das cidades e de adequação das comunidades urbanas compostas por moradores em situação de vulnerabilidade e formadas em condições de infraestrutura precária, sem equipamentos públicos essenciais, com um padrão urbanístico irregular, localizadas em áreas com restrições à ocupação, sem capacidade adaptativa e sem qualquer medida de adaptação implementada.

O relato de caso da Comunidade “Deus é Fiel”, localizada no município de Ananindeua-PA, revela os desafios enfrentados por essas comunidades urbanas, que não se limitam à falta de segurança jurídica da posse, mas estão também relacionados às vulnerabilidades socioambientais, que tem grande potencial de serem agravadas pelas emergências climáticas.

Além disso, a experiência relatada revela a necessidade de articulação entre atores institucionais e entre saberes técnico e jurídico para a construção de caminhos que viabilizem a justiça socioambiental. O relatório de estudos de (des)conformidades, com propostas de adequações e mitigações de riscos, foi instrumento fundamental para análise diagnóstica da situação da comunidade, do reconhecimento do território e de sua própria existência, que deve ser repensada a partir do enfoque de resiliência e justiça climática para permanência com dignidade.

Partindo desse contexto, o estudo realizado aponta que o planejamento urbano e que o processo de regularização fundiária, entendido sob a perspectiva da Lei Federal n. 13.465/2017, deve ser abordado de forma sistêmica, articulando dimensões sociais, econômicas, urbanísticas

e ambientais, de modo que a política pública considere os riscos e promova as adequações necessárias à permanência dos moradores e à (re)qualificação urbanística, proporcionando dignidade na moradia e alinhando a legislação aos parâmetros internacionais de moradia adequada abordados.

A intensificação dos eventos climáticos extremos, que acentuam ainda mais a vulnerabilidade desses territórios, demanda, portanto, que o planejamento urbano e que os processos de regularização fundiária sejam direcionados e contemplem as especificidades da realidade dos casos concretos, por meio da construção de diagnósticos técnicos interdisciplinares adequados, que atestem a possibilidade de permanência segura dos moradores e ofereçam possibilidades de resiliência, sob a perspectiva de segurança socioambiental para enfrentamento das vulnerabilidades climáticas e superação das desigualdades socioespaciais que marcam as cidades brasileiras.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. Grassroots reframing of environmental struggles in Brazil. *In*: CARRUTHERS, D. V. (Ed.). **Environmental justice in Latin America: problems, promise and practice**. Londres: MIT Press, 2008. p. 75-97.

ALBERINI, Marilene. Desconstruindo certezas, construindo novos caminhos: atuação interdisciplinar e defesa de direitos coletivos em habitação. **Revista da Defensoria Pública** – edição especial de habitação e urbanismo. DPSP, 2017. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/28c9e4ec-4204-3c02-7682-3d12d65e5c5b>. Acesso em: 22 de junho de 2025.

ANGUELOVSKI, I.; CARMIN, J. Something borrowed, everything new: innovation and institutionalization in urban climate governance. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, v. 3, n. 3, p. 1-7, 2011.

ANANINDEUA. **Lei Municipal nº 2.380, de 09 de julho de 2009**. Institui as Macrozonas urbanas no território municipal de Ananindeua, definindo seu perímetro urbano, e dá outras providências. Ananindeua, PA, 2009. Disponível em: https://www.ananindeua.pa.gov.br/midias/legislacao/24_3355602984be96453490e3.pdf. Acesso em: 15 de junho de 2025.

ARAÚJO, Rogério; CAMPANTE, Ana Lúcia; PINHEIRO, Cristiane. Planejamento urbano e a dimensão integradora da questão ambiental: revisitando instrumentos de política urbana para o enfrentamento da emergência climática. *In*: **Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: temas transversais à PNUD / Marco Aurélio Costa** – Brasília: IPEA, 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Senado Federal. Brasília-DF, 1988.

BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2011**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 22 de junho de 2025.

BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 15 de junho de 2025.

CAMPOS, Andreilino. **Do quilombo à favela**. A produção do ‘espaço criminalizado’ no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Berthand Brasil, 2005.

COMISSÃO DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (CDESC). **Comentário Geral nº 4**: O direito a uma moradia adequada (art. 11, 1). Genebra: ONU, 1991. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430> Acesso em: 16 de junho de 2025.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Fundação João Pinheiro – Belo Horizonte: FJP, 2019.

HARVEY, David. The nature of environment: dialectics of social and environmental change. In: MILIBAND, R.; PANITCH, L. (Ed.). **The socialist register 1993**: real problems, false solutions. Londres: The Merlin Press, 1993. p. 1-51.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

_____. **Censo demográfico 2022**. Favelas e comunidades urbanas. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html?localidade=BR>. Acesso em: 16 junho 2025.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Working Group I Contribution To The IPCC Fifth Assessment Report. **Climate Change 2013**: the Physical Science Basis. Sweden: 2013.

LAPOLA, D. M. *et al.* Impact of land-use and climate change on Amazon forest resilience. **Nature**, v. 562, n. 7725, p. 570-574, 2018.

MEDEIROS, Carolina; DIAS, Adriano. O planejamento urbano tropical e o aquecimento global. **Anais do XI ENANPUR**: v. 15, n. 1, 2013.

NORONHA, Silvia Gomes. **Manual de práticas para atuação da Defensoria Pública em conflitos fundiários urbanos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Sustainable Development Goal 11:** Cidades e comunidades sustentáveis. As Nações Unidas no Brasil, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/11>. Acesso 13 de junho de 2025.

ROSENZWEIG, C. *et al.* **Urban Climate Change in Context - Climate Change and Cities:** First Assessment Report of the Urban Climate Change Research Network. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

SARLET, Info Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos fundamentais e deveres de proteção climática na Constituição brasileira de 1988. **Revista de Direito Ambiental**, v. 108/2022, p. 77-108, out.-dez. 2022.

ZOGAHIB, André *et al.* Mudanças climáticas e seus impactos nas cidades: estudo de caso do fenômeno da seca no Estado do Amazonas, Brasil. **Research, Society and Development**, v. 13, n. 9, 2024. Disponível em <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v13i9.46940>. Acesso em: 16 de junho de 2025.

CAPÍTULO 9 – A ZONA FRANCA DA BIOECONOMIA DE BELÉM-PA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA AMBIENTAL

Caroline Leite Giordano

Doutoranda em Direito no PPGD-UFPA

caroline.l.giordano@gmail.com

<http://lattes.cnpq.br/3976252943368852>

Resumo

Este artigo investiga a Zona Franca da Bioeconomia de Belém, capital do estado do Pará (PA) como um instrumento inovador de política urbana ambiental, articulando as dimensões socioeconômicas e ambientais da Amazônia. A bioeconomia, entendida como o uso sustentável de recursos biológicos para promover o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental, ganha destaque diante dos desafios das mudanças climáticas e da pressão urbana na região Amazônica. Através da análise das matrizes de insumo-produto regionais, este estudo analisa as potencialidades da Zona Franca de Belém-PA para impulsionar arranjos produtivos locais e fortalecer a sociobiodiversidade, contribuindo para a integração urbana-rural e a sustentabilidade socioeconômica. A pesquisa adota uma abordagem interdisciplinar, baseada em fontes primárias, documentos legislativos e estudos acadêmicos recentes sobre economia camponesa, políticas públicas ambientais e desenvolvimento sustentável na Amazônia. Discute-se, ainda, o papel das políticas públicas ambientais e do movimento urbano na região, enfatizando as dinâmicas territoriais e estruturais da economia local. Ao final, o artigo demonstra como a Zona Franca da Bioeconomia de Belém-PA representa uma estratégia de desenvolvimento com baixos impactos ambientais, capaz de integrar a dinâmica urbana à conservação dos recursos naturais, configurando-se como uma política urbana ambiental adaptada às especificidades amazônicas.

Palavras-chave: Amazônia; desenvolvimento sustentável; política urbana ambiental.

1 INTRODUÇÃO

A crescente pressão sobre os ecossistemas amazônicos decorrente do avanço das fronteiras agrícolas, urbanas e das mudanças climáticas exige respostas inovadoras que conciliam desenvolvimento econômico e conservação ambiental.

Nesse contexto, a bioeconomia emerge como uma alternativa que oferece instrumentos para o uso sustentável da biodiversidade, promovendo a inclusão social e a redução dos impactos ambientais (Marcovitch; Val, 2024). A Zona Franca da Bioeconomia em Belém-PA se apresenta, então, como uma iniciativa estratégica para implementar políticas urbanas ambientais capazes de articular demandas sociais, econômicas e ambientais de forma integrada. Nesse cenário, a bioeconomia surge como uma estratégia de desenvolvimento que visa promover atividades econômicas baseadas na utilização sustentável dos recursos

naturais, a fim de alcançar objetivos de conservação e bem-estar social.

A relação entre mudanças climáticas, biodiversidade e estratégias de políticas públicas ambientais constitui um tema de debate atual. A bioeconomia, especialmente na Amazônia, desempenha um papel central nesse debate, ao propor um modelo de desenvolvimento alinhado com a preservação ecológica e a justiça social. Nesse contexto, o direito ambiental atua como instrumento de regulamentação e incentivo às práticas sustentáveis, configurando uma interface crucial entre os interesses econômicos e o status de prioridade de conservação do bioma.

De modo especial, a proposta da Zona Franca da Bioeconomia em Belém-PA, por meio do Projeto de Lei n. 4.958/2023, apresenta uma inovação jurídica destinada a estimular a economia sustentável na cidade de Belém-PA. A iniciativa busca consolidar um centro de atividades voltadas ao uso sustentável de recursos bioeconômicos, integrando fatores econômicos, sociais e ambientais, ao mesmo tempo em que sinaliza uma política urbana ambiental inovadora. Assim, busca-se compreender a convergência entre as políticas públicas ambientais urbanas e as dinâmicas da bioeconomia para garantir a sustentabilidade do bioma Amazônico frente às mudanças climáticas.

Este tema possui relevância por oferecer uma alternativa sustentável ao desenvolvimento econômico que respeite os limites ecológicos e promova inclusão social, contribuindo para o enfrentamento das questões ambientais globais e para a manutenção do equilíbrio ecológico da região. Além disso, alinha-se às tendências internacionais de transição para uma economia verde e às demandas locais por políticas públicas que conciliem crescimento econômico e proteção ambiental.

A metodologia adotada consistiu predominantemente em qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e análise documental dos conteúdos e propostas disponíveis no relatório global da bioeconomia, especialmente no contexto do G20, e de estudos e documentos oficiais sobre a Zona Franca de Belém-PA e políticas públicas amazônicas. A pesquisa consistiu em uma interpretação crítica desses documentos para destacar os elementos normativos, econômicos e ambientais que permeiam a construção da bioeconomia urbana em Belém-PA. Este estudo adota uma abordagem qualitativa, combinando análise bibliográfica de relatórios técnicos, legislações e teorias de sustentabilidade, com análise documental do projeto de lei e das propostas de políticas públicas ambientais na região Amazônica.

A estrutura do artigo compreende três capítulos, além da introdução e conclusão. No primeiro capítulo, discutem-se a Amazônia, as mudanças climáticas e o papel da bioeconomia

no contexto regional. O segundo capítulo aborda as políticas públicas ambientais e o movimento urbano na Amazônia, destacando suas complexidades e desafios. O terceiro capítulo foca no estudo aprofundado da Zona Franca de Belém-PA, enfatizando sua contribuição para a inovação em políticas urbanas ambientais. Finalmente, a conclusão sintetiza os achados e indica perspectivas futuras para a implementação da bioeconomia na região.

Este estudo delimita-se a analisar a Zona Franca da Bioeconomia de Belém-PA como instrumento de política urbana e ambiental, considerando o contexto da Amazônia e os desafios climáticos globais. Como objeto, focaliza as bases jurídicas e sociais que sustentam essa proposta de inovação sustentável.

A questão central do estudo foi responder: De que modo a Zona Franca da Bioeconomia de Belém-PA pode funcionar como instrumento efetivo de política urbana ambiental para enfrentar os desafios socioambientais da Amazônia, promovendo a sustentabilidade e o desenvolvimento local?

A hipótese sustentada seria a de que uma estrutura jurídica e social adequada, aliada a políticas públicas específicas, pode viabilizar uma bioeconomia inclusiva, promissora de ações de mitigação às mudanças climáticas e de preservação da biodiversidade amazônica.

2 METODOLOGIA

Para atingir os objetivos propostos, adotará uma abordagem qualitativa, baseada na análise bibliográfica e documental de leis, normativas, estudos acadêmicos e relatórios de políticas públicas relacionadas à bioeconomia, ao direito ambiental e às estratégias urbanas sustentáveis. Serão utilizados métodos de análise comparativa e estudo de caso, especialmente na avaliação da experiência de Belém-PA, articulando conceitos do direito e da política pública urbana.

Utilizou-se no presente artigo o método de pesquisa dedutivo, quanto ao tipo de pesquisa bibliográfica e documental utilizou-se o método de abordagem de análise de conteúdo, bem como a Revisão da literatura, considerando o levantamento e análise de estudos existentes sobre bioeconomia, direito ambiental, desenvolvimento sustentável, política pública urbana e incentivos empresariais, com foco no contexto do Estado do Pará e a Análise Documental: Exame detalhado da legislação atual relacionada à bioeconomia no Pará, identificando disposições relevantes, lacunas e áreas de potencial intervenção legal.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção, organizada em três subseções, aborda-se sobre a relação entre a Amazônia, as mudanças climáticas e a função da bioeconomia como estratégia de preservação e aliada ao desenvolvimento sustentável. Em seguida, discute-se sobre aspectos das políticas públicas ambientais e do movimento urbano na Amazônia com foco em Belém-PA. Além de apresentar características da Zona Franca da Bioeconomia de Belém-PA, considerando-a como uma inovação em política urbana ambiental.

3.1 Amazônia, mudanças climáticas e papel da bioeconomia

Esta subseção discute a magnitude do papel da Amazônia no contexto global de mudanças climáticas, destacando a importância da bioeconomia como estratégia de preservação e desenvolvimento sustentável.

O ordenamento jurídico brasileiro busca promover políticas públicas voltadas para preservação, por meio da Constituição Federal de 1988 com um capítulo voltado ao meio ambiente e por meio de legislação infraconstitucional, como a Lei n. 12.187/2009, a qual institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) (Brasil, 2009). Além do Decreto Federal n. 12.044/2024, o qual institui a Estratégia Nacional de Bioeconomia e o Decreto Federal n. 12.485/2025, que dispõe sobre a Estratégia e o Plano de Ação Nacional para Biodiversidade (Brasil, 2024; Brasil, 2025).

O conceito de bioeconomia, como abordado por Nobre *et al.* (2023), visa promover atividades econômicas que utilizem de forma sustentável os recursos biológicos, alinhando-se às políticas de conservação e às demandas de inclusão social. A bioeconomia na região representa uma oportunidade de transição para uma economia baseada na valorização da biodiversidade, com potencial de gerar renda inclusiva e reduzir impactos ambientais.

A preservação do bioma Amazônico é fundamental para mitigar efeitos da crise climática, e políticas públicas que promovem a bioeconomia podem oferecer soluções inovadoras, como agricultura de baixo impacto, manejo sustentável e bioindústria. Assim, a bioeconomia emerge como uma alternativa de adaptação às mudanças climáticas, integrando crescimento econômico e proteção ambiental.

A Amazônia é reconhecida como um bioma estratégico para o equilíbrio climático

global e a manutenção da biodiversidade. Porém, sua preservação tem sido impactada por processos históricos e recentes de exploração econômica e expansão urbana, acarretando desmatamento, degradação ambiental e vulnerabilidades sociais (Costa *et al.*, 2021). As mudanças climáticas incrementam esses impactos, ameaçando tanto os ecossistemas quanto os modos de vida tradicionais.

A preservação do ambiente onde está inserido o homem é condição para a manutenção de sua saúde e bem-estar, tal é a ligação intrínseca dos humanos com o meio natural. A própria tutela do meio ambiente é vista como tendo por objetivo mediato – sendo o imediato, evidentemente, a qualidade do ambiente –, a saúde, o bem-estar e a segurança que vêm se sintetizando na expressão “qualidade de vida”.

A questão ambiental é o atual foco de preocupação mundial e, felizmente, de pesquisas tanto na área das ciências biológicas como na área das ciências sociais aplicadas. O direito ambiental ocupa papel cada vez mais importante dentre os demais ramos das ciências jurídicas.

Para Costa *et al.* (2021), a bioeconomia assume papel central ao propor o aproveitamento sustentável dos recursos biológicos, promovendo cadeias produtivas associadas à sociobiodiversidade com enfoque na inclusão social e geração de renda. A metodologia das Contas Sociais Alfa (CSα) é fundamental para compreender a diversidade estrutural desses arranjos produtivos, evidenciando as relações entre atores locais e suas produções em contextos urbanos e rurais. Por meio dela, é possível identificar potenciais produtivos que alinham desenvolvimento econômico e conservação dos recursos naturais.

Além disso, a bioeconomia amazônica valoriza práticas tradicionais e o conhecimento dos povos locais, o que assegura a sustentabilidade dos sistemas agroextrativistas e fortalece os territórios tradicionais frente às pressões do mercado e da urbanização (Villa Nova, 2020).

3.2. Políticas públicas ambientais e movimento urbano na Amazônia

O desenvolvimento urbano na Amazônia, particularmente em Belém-PA, enfrenta desafios relacionados à ordenação do crescimento, gestão de resíduos, saneamento básico e infraestrutura sustentável. Políticas públicas ambientais que fomentem o envolvimento da sociedade civil e o planejamento participativo são essenciais para transformar a dinâmica urbana na região.

O movimento urbano na Amazônia tem sido marcado por movimentos sociais, comunidades tradicionais e indígenas que lutam pela preservação de seus territórios frente às

pressões econômicas. A implementação de políticas públicas que promovam a inclusão social, a conservação ambiental e o desenvolvimento econômico sustentável é decisiva para reduzir desigualdades e garantir um desenvolvimento urbano sustentável.

Além disso, a integração de estratégias de bioeconomia nas políticas urbanas pode promover o uso inteligente dos recursos locais, fomentando atividades econômicas baseadas na biodiversidade, como agroindústrias sustentáveis, ecoturismo e a valorização de produtos tradicionais.

As políticas públicas ambientais na Amazônia enfrentam o desafio de administrar a complexidade territorial, sociocultural e econômica da região, marcada por uma forte diversidade de atores e pela coexistência de atividades extrativistas, agropecuárias e urbanas (Tozi, 2007). O movimento urbano na região tem ampliado a pressão sobre os recursos naturais, exigindo novas formas de governança e gestão ambiental urbana.

A municipalização da gestão ambiental, mesmo avançando aos poucos, ainda sofre com limitações estruturais e institucionais que dificultam a implementação de políticas integradas e eficazes (Tozi, 2007). Ao mesmo tempo, iniciativas de agroextrativismo e arranjos produtivos locais demonstram potencial para o fortalecimento dos territórios por meio de uma gestão ambiental participativa e sustentável (Hébert, 2004).

A atuação articulada entre políticas públicas, sociedade civil e atores econômicos têm possibilitado a construção de experiências exitosas, como a política estadual de desenvolvimento do extrativismo no Pará, que busca promover o desenvolvimento socioeconômico com base nos recursos naturais renováveis, a partir do Decreto Estadual n. 1.001/08 (Pará, 2008).

Além disso, vale destacar que anos depois foi promulgado o Decreto Estadual n. 941/2020, o qual institui o Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA), bem como a Lei Estadual n. 9.048/2020, alterada pela Lei n. 9.781/2022, que institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas do Pará (PEMC/PA) (Pará, 2020; Pará, 2022). As legislações mencionadas buscam incentivar uma sociobioeconomia da floresta em pé no âmbito do estado do Pará.

3.3 Zona Franca da Bioeconomia de Belém-PA e inovação em política urbana ambiental

A Zona Franca da Bioeconomia de Belém-PA representa uma plataforma de inovação econômico-tecnológica, com potencial para se tornar um polo de desenvolvimento da bioeconomia sustentável. Sua localização privilegiada, próxima ao arco de biodiversidade

amazônico, permite explorar a criação de bioindústrias, biotecnologia e pesquisa de ponta, contribuindo para o desenvolvimento de uma política urbana que priorize a sustentabilidade, inclusive após a proposição do referido projeto de lei houve a promulgação do Decreto Federal n. 12.044/24, o qual institui a estratégia nacional da bioeconomia, passando a ser referência no conceito de bioeconomia utilizado no projeto a partir de então (Brasil, 2024).

A implementação de políticas de incentivos para empresas voltadas ao uso sustentável da biodiversidade, bem como a promoção de parcerias público-privadas, pode fortalecer o papel da Zona Franca na economia verde. Além disso, a inovação em políticas urbanas, com a inclusão de mecanismos de gestão participativa e monitoramento ambiental, é fundamental para garantir o equilíbrio entre crescimento econômico e proteção ambiental.

No Quadro 1, a seguir, observa-se o Projeto de Lei n. 4.958/2023, que pretende criar a Zona Franca da Bioeconomia de Belém-PA, de modo a sistematizar as temáticas abordadas na legislação (Brasil, 2023).

Quadro 1 – Projeto de Lei n. 4.958/2023 sistematizado por temas em forma de quadro.

Seção	Descrição	Detalhes / Artigos	Observações
1. Criação da Zona Franca	Criação formal da Zona Franca da Bioeconomia na Região Metropolitana de Belém, Pará	Art. 1, Art. 2	Regime especial de livre comércio e incentivos fiscais
2. Objetivos principais	Desenvolver, diversificar e fortalecer cadeias produtivas sustentáveis	Art. 2, Art. 3	Foco em economia de baixo carbono e sustentabilidade
3. Definições	Bioeconomia: atividades relacionadas ao uso sustentável de recursos naturais	Art. 3, Inciso I	Produção, distribuição e consumo de bens e serviços
4. Localização	Sede na cidade de Belém, Pará	Art. 4	Implantação na sede urbana do município
5. Incentivos fiscais	Benefícios fiscais e regimes especiais	Art. 15-19	Incluem dispensa de impostos e redução de alíquotas
6. Incentivos às cadeias produtivas	Redução de tributos na cadeia produtiva da bioeconomia		
- PIS/PASEP e COFINS - produtos finais	Alíquotas reduzidas a zero para receitas de venda de produtos da bioeconomia	Art. 11, Art. 12	Para produção própria e venda interna ou nacional
- Importações	Procedimentos normais de importação	Art. 13	Sem benefícios fiscais específicos
- Veículos de passageiros	Exclusão dos benefícios fiscais	Art. 14	
- Matérias-primas e materiais de embalagem	Alíquotas do PIS/PASEP e COFINS — zero para produtos destinados à cadeia produtiva	Art. 6, Art. 7	Para uso na produção na Zona Franca
7. Benefícios fiscais	Mantidos por 5 anos após implantação	Art. 17	Inclui isenções e benefícios fiscais existentes e os previstos
8. fiscalização e vigilância	Financeira e de contrabando	Art. 16	Exercida pela Receita Federal, com suporte do Departamento de Polícia Federal
9. Custos de renúncia fiscal	Estimativa e controle	Art. 18	Poder Executivo calculará e incluirá no orçamento
10. Data de entrada em vigor	Quando os benefícios começam a valer	Art. 19	A partir da publicação, efeitos a partir de 1º de janeiro do ano subsequente

Fonte: Elaboração própria, 2025 com base em Brasil (2023).

A estratégia do projeto de lei deve envolver ações integradas de educação ambiental, fortalecimento de cadeias de valor locais e inclusão social, promovendo uma economia baseada na bioeconomia que seja genuinamente sustentável.

A Zona Franca da Bioeconomia de Belém-PA representa uma iniciativa inovadora que visa promover a integração da bioeconomia à política urbana ambiental na Amazônia. Inspirada nas matrizes regionais de inserção produtiva e econômica, esta estratégia cria um espaço econômico especial que incentiva atividades sustentáveis e fomenta arranjos produtivos locais (Brasil, 2023).

Por meio da oferta de incentivos fiscais e facilitação de processos produtivos, a Zona Franca busca estimular a valorização da sociobiodiversidade, integrar atores urbanos e rurais e fomentar a criação de cadeias produtivas que respeitam a capacidade de renovação dos recursos naturais (Brasil, 2023).

Este instrumento promove não apenas o desenvolvimento econômico com redução dos impactos ambientais, mas também valoriza o conhecimento tradicional e apoia a implementação de políticas públicas ambientais alinhadas aos objetivos de sustentabilidade urbana (Villa Nova, 2020). Assim, a Zona Franca configura-se como um vetor de transformação da política urbana ambiental, pois cria condições tecnológicas, institucionais e econômicas para o desenvolvimento sustentável na cidade de Belém-PA.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento sustentável na Amazônia exige uma abordagem multissetorial, que considere aspectos sociais, ambientais e econômicos de forma integrada. Desafios como o desmatamento, a exploração de recursos naturais, a exploração de Zonas Francas e as mudanças climáticas impõem limites e indicam a necessidade de políticas inovadoras, baseadas na bioeconomia e na participação comunitária.

Perspectivas positivas incluem o fortalecimento de políticas públicas ambientais, o incentivo à economia verde, e a implantação de iniciativas de cooperação internacional que promovam a transferência de tecnologia e financiamento sustentável. O papel do Estado e da sociedade civil é indispensável na construção de uma agenda coletiva que valorize os saberes tradicionais e promova o desenvolvimento de tecnologias socialmente inclusivas e ambientalmente amigáveis.

Assim, o futuro da Amazônia pode estar na construção de uma bioeconomia

inteligente, com foco na preservação de sua biodiversidade e na melhoria da qualidade de vida de suas populações tradicionais, com apoio de estratégias urbanas inovadoras e políticas públicas efetivas.

A pesquisa conclui que a Zona Franca da Bioeconomia de Belém-PA possui potencial estratégico para promover o desenvolvimento sustentável na Amazônia, desde que haja um compromisso político consistente, regulamentação adequada e engajamento social. Entretanto, enfrentará limitações relacionadas às resistências institucionais, às dificuldades de implementação de políticas integradas e à necessidade de adequação às realidades sociais locais. Recomenda-se a continuidade de estudos voltados à elaboração de um quadro regulatório específico, bem como ao fortalecimento da governança participativa.

Este artigo evidenciou que a Zona Franca da Bioeconomia de Belém-PA constitui um importante instrumento de política urbana ambiental, capaz de integrar dinâmicas socioeconômicas e ambientais da Amazônia. A bioeconomia, ao valorizar a diversidade estrutural e os arranjos produtivos locais, oferece caminhos para o uso sustentável dos recursos naturais frente às ameaças das mudanças climáticas e da urbanização acelerada.

A integração desses elementos proporciona o fortalecimento de práticas tradicionais e a inovação das políticas públicas ambientais, favorecendo a sustentabilidade e a inclusão social. Contudo, para maximizar seu potencial, a Zona Franca demanda o contínuo desenvolvimento de capacidades técnicas, institucionais e participativas, além do compromisso político e social. Assim, a Zona Franca da Bioeconomia de Belém-PA pode servir de modelo para outras regiões.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 12.485, de 3 de junho de 2025.** Dispõe sobre a Estratégia e o Plano de Ação Nacional para Biodiversidade. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 12.044, de 5 de junho de 2024.** Institui a Estratégia Nacional de Bioeconomia. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 4.958 de 11 de outubro de 2023.** De autoria da deputada Federal Elcione Barbalho. Cria a Zona Franca da Bioeconomia de Belém-PA-. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. 2009.

COSTA. F. A. *et al.* **Bioeconomia da sociobiodiversidade no estado do Pará.** Brasília, DF: The Nature Conservancy (TNC Brasil), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Natura, IDB - TN - 2264, 2021.

HÉBETTE, J. (Org.). **Cruzando a fronteira**: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia. Belém-PA: EDUFPA, 2004.

MARCOVITCH, Jacques; VAL, Adalberto (org.). **Bioeconomia para quem?** Bases para um desenvolvimento sustentável na Amazônia. São Paulo: Com-Arte, 2024.

NOBRE, C. A. *et al.* **Nova Economia da Amazônia**. Relatório. São Paulo, wri Brasil, 2023. Disponível em: https://www.wribrasil.org.br/sites/default/files/2023-06/Nova_Economia_da_Amazonia-Relatorio_Completo-Portugues-2023.pdf. Acesso em: 22 de agosto de 2025.

PARÁ. **Decreto nº 941, de 3 de agosto de 2020**. Institui o Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA), cria o Comitê Científico do Plano e o Núcleo Permanente de Acompanhamento do Plano e dá outras providências. 2020.

PARÁ. **Lei Ordinária Estadual nº 9.048, de 29 de abril de 2020 (Alterada pela Lei nº 9.781, de 27 de dezembro de 2022)**. Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas do Pará (PEMC/PA), e dá outras providências. 2022.

PARÁ. **Decreto nº 1.001, de 29 de maio de 2008**. Institui a Política Estadual de Desenvolvimento do Extrativismo no Pará. Belém-PA: Diário Oficial do Estado do Pará, nº 31.179, 30 mai. 2008, Cad. 1 - Pág. 5. 2008.

TOZI, S. C. **Municipalização da gestão ambiental**: situação atual dos municípios do estado do Pará. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Pará, 2007.

VILLA NOVA, S. L. **Promoção de bioeconomia da sociobiodiversidade amazônica**: o caso da Natura Cosméticos S. A. com comunidades agroextrativistas na região do Baixo Tocantins, Pará. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020.

CAPÍTULO 10 – PARA ALÉM DOS ESPAÇOS DE NEGOCIAÇÕES DA COP-30: RACISMO AMBIENTAL E INJUSTIÇA CLIMÁTICA EM ZONAS PERIFÉRICAS DE BELÉM-PA

Rayane da Silva França Xipaya

Mestranda do PPGD-UFGA

rayanexipaya@gmail.com

<http://lattes.cnpq.br/7114920010827637>

Resumo

O presente artigo analisa a complexa relação entre os preparativos para a 30ª Conferência das Partes (COP-30) em Belém, capital do estado do Pará (PA), e as realidades das comunidades periféricas dos bairros Jurunas, Guamá, Terra Firme e Condor. O objetivo geral é discutir como a agenda de “cidades resilientes” pode, paradoxalmente, invisibilizar populações vulneráveis, evidenciando o racismo ambiental e a injustiça climática. A metodologia é mista, combinando análise quantitativa de dados do Censo IBGE de 2022 com uma contextualização qualitativa do histórico de segregação urbana. Os dados são cruzados para analisar a infraestrutura básica (abastecimento de água, esgoto, lixo) e a composição racial e social das áreas delimitadas. Os resultados e discussões mostram que, embora a maioria da população seja parda, a infraestrutura pública é significativamente deficiente nessas áreas, especialmente em saneamento. Essa carência reflete o racismo ambiental, que expõe desproporcionalmente essas comunidades a riscos ambientais. A discussão aponta que a preparação para a COP-30 parece focar em áreas turísticas, negligenciando a infraestrutura essencial para os moradores locais. A conclusão é que a COP-30, embora seja uma oportunidade, expõe as injustiças socioambientais de Belém-PA. O artigo argumenta que o debate climático deve ir além das negociações formais e considerar as realidades das comunidades periféricas para garantir uma resiliência climática equitativa.

Palavras-chave: desigualdade socioespacial; justiça climática; periferia.

1 INTRODUÇÃO

Nunca vi cartão postal que se destaque uma favela
Só vejo paisagem muito linda e muito bela
Quem vai pro exterior da favela sente saudade
O gringo vem aqui mas não conhece a realidade
Vai pra Zona Sul pra conhecer água de côco
E o pobre na favela vive passando sufoco
(Cidinho & Doca, 1995).

O presente artigo busca analisar e compreender a complexa relação entre os preparativos para a COP-30 em Belém-PA e as realidades vividas por comunidades em zonas periféricas. Enquanto a conferência foca em negociações multilaterais que abordam agendas de adaptação, mitigação, financiamento entre outros, buscando assim desenvolver possíveis soluções para a crise climática, este estudo propõe que a injustiça climática e o racismo

ambiental também são questões urgentes e visíveis na capital Amazônica que irá receber a maior conferência climática do mundo.

O objetivo geral consistiu em discutir como a agenda de cidades resilientes, impulsionada por eventos globais como as COPs, em especial a COP-30, pode paradoxalmente marginalizar e invisibilizar as populações historicamente mais vulneráveis. Neste sentido, a pesquisa busca ir além da narrativa oficial e explorar as manifestações concretas das desigualdades socioambientais, bem como o racismo ambiental e a injustiça climática.

Para isso utiliza-se da análise qualitativa e quantitativa de forma a comparar questões referentes à raça e à cor e indicadores de infraestrutura urbana, especificamente em áreas periféricas como a Baixada da Estrada Nova Jurunas, Baixada da Condor, Tucunduba Guamá e Tucunduba Terra Firme (Montese) em Belém-PA.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesta seção, organizada em subseções, aborda-se acerca das zonas periféricas, do racismo ambiental, da injustiça climática e das cidades resilientes, demonstrando como estes elementos se interrelacionam na análise do objeto deste estudo.

2.1 Zonas periféricas

A concepção de zonas periféricas transcende a mera definição geográfica de áreas afastadas do centro urbano. Trata-se de uma categoria socioespacial, resultado direto de processos históricos de segregação e exclusão social (Santos, 2008). A periferia é o produto da lógica capitalista que organiza o espaço urbano de forma desigual, concentrando investimentos, infraestrutura e serviços nas áreas centrais e relegando as populações de baixa renda a locais sem planejamento e com acesso precário a direitos básicos (Harvey, 2011).

De acordo com os indicadores internacionais para classificação de favelas e assentamentos informais da ONU-Habitat, deve-se considerar os seguintes pontos:

Abastecimento inadequado de água tratada, saneamento inadequado, localização (proporção de famílias residindo em áreas de risco ou próximo a elas), estrutura (proporção de famílias que vivem em construções com estruturas temporárias ou degradadas), superlotação e insegurança de posse (IBGE, 2023, p.38).

Estes são parâmetros internacionais para considerar uma área como periférica ou não, partir destes, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), se baseia para análise do que desde 2024 eles denominam de “favelas e comunidades urbanas”, anteriormente denominadas de “aglomerados subnormais” (IBGE, 2022).

Diante do exposto, temos que o Pará ocupa o 4º lugar em maior número de favelas e comunidades urbanas do Brasil, Belém estando no top três de municípios com o maior contingente (G1, 2024). Constata-se nestas baixadas, todos os parâmetros acima:

As baixadas em Belém são comunidades periféricas, assim como as favelas, porém localizadas em áreas de terreno baixo e alagadiço, próximas a corpos d’água como rios, igarapés e canais. Essas regiões enfrentam grandes desafios, como enchentes frequentes, falta de infraestrutura básica e serviços públicos insuficientes. São territórios historicamente marginalizados, que sofrem com as consequências da desigualdade urbana e da falta de investimentos públicos. As baixadas em Belém também concentram o maior número de pessoas pretas, pardas e indígenas (Ribeiro; Queiroz, 2025, *online*).

Em suma, as zonas periféricas representam a manifestação mais visível da desigualdade, onde a distância física reflete, e aprofunda, a distância social, e diminui a distância com as injustiças sociais, estas, que serão melhor abordadas nas subseções a seguir.

2.2 Racismo Ambiental

O racismo ambiental é um conceito fundamental para compreender as profundas interconexões entre a desigualdade social, a injustiça racial e a degradação do meio ambiente, pois, mais do que um evento isolado, ele se manifesta como uma política ou prática institucional que expõe, de forma desproporcional, grupos raciais e étnicos minoritários, bem como comunidades de baixa renda, a riscos ambientais significativamente maiores.

A manifestação do racismo ambiental não é aleatória, mas sim, sistêmica, e abrange características cruciais que evidenciam sua injustiça, neste sentido, vale destacar que “[...] Pessoas pretas, pardas e indígenas são as mais atingidas pelas privações de recursos e direitos no Brasil, o que os deixa mais vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas. É o que atesta o Censo 2022” (Conectas, 2024, *online*).

Ou seja, o principal fator é a desproporcionalidade, em outras palavras é a carga de poluição e a ausência de infraestrutura ambiental adequada, como por exemplo, saneamento básico e acesso à água, estes que recaem mais desproporcionalmente sobre as populações marginalizadas. Essa seletividade não é acidental, mas o resultado de um processo histórico de

segregação, onde o baixo poder político e econômico desses grupos os torna alvos fáceis para políticas de “zoneamento sujo” (Silva, 2009). A injustiça se aprofunda ao considerar que essas comunidades são as que menos contribuem para as emissões de poluentes, mas são as que mais sofrem seus impactos.

Considerando o exposto, e a delimitação do estudo, temos que em Belém-PA, a capital da COP-30, na realidade se aproxima muito mais do cenário contrário de cidade resiliente, indo em direção a intensificação do racismo ambiental, conforme se observa que:

A desigualdade social se manifesta de maneira alarmante na distribuição das áreas de risco. Dados recentes revelam que duas em cada três pessoas que vivem nas regiões conhecidas como “manchas de inundação” são negras e de baixa renda. Esse cenário reflete o impacto do racismo ambiental, um termo que descreve como políticas e práticas ambientais tendem a afetar de maneira desproporcional as populações mais vulneráveis, como comunidades quilombolas, ribeirinhas e indígenas (Cruz, 2025, *online*).

Em suma, o racismo ambiental não é um mero acidente geográfico, mas uma expressão da injustiça social que perpetua e aprofunda as desigualdades; a abordagem desse problema exige uma análise interseccional que reconheça como raça, classe social e meio ambiente se entrelaçam na produção de um mundo onde os custos da modernização são desigualmente distribuídos, e os grupos mais vulneráveis são sistematicamente sacrificados em nome do progresso.

2.3 Injustiça Climática

A injustiça climática é um problema ético e moral, que se define pela distribuição desigual dos impactos das mudanças climáticas – intrinsecamente ligada ao racismo ambiental –, ela evidencia que as populações historicamente marginalizadas, que menos contribuíram para a crise climática por terem pegadas de carbono mínimas, são as mais severamente afetadas por seus efeitos, como secas, inundações e escassez de alimentos.

De acordo com Bullard (1990, p. 15) temos que “[...] a raça continua sendo o fator mais potente na previsão do local de comunidades de risco ambiental”, essa visão é corroborada por relatórios como o do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), onde destaca consistentemente a vulnerabilidade desproporcional de comunidades de baixa renda (IPCC, 2023).

Historicamente as zonas periféricas de Belém-PA sofrem com a injustiça climática, porque sofrem com o racismo ambiental, assim como afirma liderança de uma comunidade

periférica da cidade (Cruz, 2025). Se há racismo ambiental, não garantindo direitos básicos para que haja um meio ambiente saudável, logo a injustiça climática ocorrerá, pois estas áreas não terão capacidades para lidar com a crise climática de forma resiliente (Barreiros *et al.*, 2025).

2.4 Cidades resilientes

A agenda de cidades resilientes se estabelece como um pilar central das COPs, onde reflete a compreensão de que o futuro do clima também se localiza no meio urbano, assim, temos que essa iniciativa, apoiada por entidades como a ONU-Habitat, busca ir além da mitigação, focando também em estratégias de adaptação para proteger as populações e as infraestruturas dos impactos causados pela crise climática (ONU-Habitat, 2021). Portanto, a urgência se perfaz pelo fato de que a maior parte da população mundial vive em áreas urbanas, logo, as cidades são pontos críticos de vulnerabilidade e o foco nas ações voltadas à resiliência se tornou uma prioridade.

O debate sobre resiliência vai além das soluções técnicas, colocando especialmente que o problema na realidade é social e estrutural (Pelling, 2011). De acordo com Satterthwaite (2009, p. 8), temos que “[...] populações urbanas de baixa renda muitas vezes vivem em áreas propensas a riscos porque têm pouca alternativa”. Essa perspectiva aprofunda o entendimento sobre como a vulnerabilidade é um produto de fatores sociais e econômicos, desenvolvido por fatores históricos estruturais.

No contexto brasileiro, autores como Almeida (2018) e Philippi Junior (2017), evocam a agenda da resiliência para a realidade do Brasil, tanto que, a primeira foca na vulnerabilidade socioambiental, argumentando que no Brasil a resiliência não pode ser dissociada da desigualdade social e da informalidade urbana, ela mostra como comunidades em áreas de risco, como favelas e palafitas, são desproporcionalmente afetadas por eventos climáticos, não por acaso, mas devido à falta de infraestrutura e políticas públicas efetivas.

Philippi Junior (2017), por sua vez, direciona o olhar para a gestão e as políticas públicas, destarte, seu trabalho ressalta a necessidade de um planejamento urbano integrado, que una saneamento, habitação e uso do solo de forma a mitigar riscos e construir uma resiliência duradoura, em vez de focar apenas em respostas de emergência.

Diante disso, o conceito de cidade resiliente é amplamente usado, mas a presente pesquisa questiona sua aplicação na prática, para isto, de acordo com a Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres (UNISDR) em seu guia para gestores públicos,

aponta que a resiliência muitas vezes foca em grandes projetos de infraestrutura que beneficiam o capital e as elites, enquanto negligenciam a infraestrutura básica para as populações de baixa renda (UNISDR, 2012).

Neste caso, o discurso oficial da COP-30, por exemplo, enfatiza obras de macrodrenagem, mas é crucial analisar se estas obras realmente atendem às necessidades das comunidades periféricas ou se apenas preparam a cidade para o evento de maneira parcial, negligenciado às problemáticas reais das áreas periféricas (Ribeiro; Queiroz, 2025).

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa adota uma abordagem mista, combinando métodos quantitativos e qualitativos, neste sentido, busca-se desenvolver uma análise mais precisa a partir da transversalidade dos conceitos trabalhados partindo do conceito de triangulação advinda da utilização de múltiplos métodos para analisar um fenômeno (Creswell; Clark, 2017). O uso de dados e contextualizações no processo de pesquisa corrobora para uma percepção mais detalhada de realidades complexas, descobrindo assim diferentes aspectos do fenômeno abordado, logo contribuindo para uma investigação mais adequada e completa (Greene; Caracelli; Graham, 1989).

A análise quantitativa é crucial para trazer características mais claras sobre a definição de zonas periféricas, bem como recortes específicos de cor ou raça, vulnerabilidades socioeconômicas, infraestrutura inadequada, grande contingente de edificações e população, insegurança de posse, utilizando como base e ferramenta da pesquisa do IBGE para realização da busca e análise dos dados cruzados disponíveis.

Assim, considerando a transversalidade abordada não somente para corroborar com a delimitação das áreas de análise, mas também em como estas áreas estão inseridas intrinsecamente nas problemáticas que envolvem o racismo ambiental e a injustiça climática, sendo fulcral na concepção que estabelecem as relações causais (Campbell; Stanley, 1966).

Por outro lado, a análise qualitativa parte do pressuposto da contextualização dos processos históricos que contribuem para a formação das zonas periféricas a serem trabalhadas, considerando outros aspectos para além da generalização dos dados, trazendo uma perspectiva mais profunda a partir da pesquisa bibliográfica observando aspectos etnográficos e estruturais da formação das zonas, endossando a análise quantitativa e oferecendo um panorama mais robusto e confiável (Greene; Caracelli; Graham, 1989).

3.1 Delimitação das Zonas Periféricas

O estudo foca nas seguintes áreas: Baixada da Estrada Novas Jurunas, Baixada da Condor, Tucunduba Guamá e Tucunduba Terra Firme (Montese). A escolha se justifica pela “representatividade” dessas áreas especificamente em termos de vulnerabilidade socioambiental, infraestrutura urbana e histórico de ocupação. Considerando também a alta ocupação, representando a zona de maior densidade demográfica de Belém-PA (Pinheiro, 2017; IBGE, 2022).

Na presente pesquisa, a delimitação das áreas também se observa a partir dos processos históricos para formação das áreas selecionadas, bem como a proximidade do rio Guamá e afluentes, e da Universidade Federal do Pará (UFPA), trazendo, respectivamente, aspectos relativos a uma grande ocupação histórica destas áreas por ribeirinhos (Cardoso, 2020). A insegurança com alagamentos potencializa as problemáticas de estruturação urbana e saúde pública, e, a mobilidade de estudantes influenciando diretamente no contingente populacional exacerbado (FIOCRUZ, 2023).

Todavia, destaca-se que de acordo com o panorama do censo de 2022, cerca de 57,17% da população de Belém-PA, aproximadamente 745.000 pessoas vivem em periferias – favelas – sendo em torno de 214 favelas e comunidades (IBGE, 2022). Ou seja, mais da metade da população, logo, abrangendo outros bairros que também são considerados periféricos, mas não são trabalhados na presente pesquisa.

3.2 Análise de dados

O primeiro recorte considerado consistiu na identificação por cor ou raça, onde se utilizou a ferramenta do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), do último censo demográfico, em 2022, conforme a Tabela 1. Para tanto se considerou as quatro áreas selecionadas, a população total de cada área, onde entre os identificadores não está considerada a população amarela e que não prefere se identificar, estes, que juntos, correspondem a menos de 1% da população de cada área.

Tabela 1 – Identificação por cor ou raça com base nos dados do IBGE.

Dados por pessoa - SIDRA, 2022 (atualizado)					
Identificação por cor ou raça					
Áreas	Total (População)	Branca	Preta	Parda	Indígena
Baixada da Estrada Novas Jurunas	43.105 (100%)	9.733 (22.58%)	6.330 (14.69%)	26.975 (62.58%)	34 (0.08%)
Baixada da Condor	31.321 (100%)	7.286 (23.26%)	4.592 (14.66%)	19.394 (61.92%)	29 (0.09%)
Tucunduba Guamá	16.978 (100%)	3.361 (19.80%)	2.907 (17.12%)	10.674 (62.87%)	19 (0.11%)
Tucunduba Terra Firme	17.606 (100%)	3.794 (21.55%)	2.684 (15.24%)	11.109 (63.10%)	13 (0.07%)

Fonte: Elaboração própria, 2025 com base em SIDRA (2022e).

Como observa-se, há um contingente maior da população que se declara parda, em todas as áreas, sendo superior a 60%, seguido de pessoas brancas, pretas e indígenas.

A partir de então, os dados atribuídos estão localizados no que se considera parte da infraestrutura urbana, esta, que é essencial para lidar com o clima de maneira resiliente. Neste sentido, a Tabela 2 atenta para a água distribuída pela rede geral, quanto ao indicador por abastecimento, por sua vez, considerando a quantidade de domicílios abastecidos.

Tabela 2 – Dados sobre a distribuição de água nas áreas estudadas com base nos dados do IBGE.

Dados por domicílio - SIDRA, 2022 (atualizado)		
Água (Rede Geral de distribuição)		
Áreas	Total (Domicílio)	Por abastecimento
Baixada da Estrada Novas Jurunas	13.077 (100%)	12.922 (98.81%)
Baixada da Condor	9.638 (100%)	9.504 (98.61%)
Tucunduba Guamá	5.267 (100%)	5.113 (97.08%)
Tucunduba Terra Firme	5.481 (100%)	5.258 (95.93%)

Fonte: Elaboração própria, 2025 com base em SIDRA (2022a).

Apesar de superar os 95% de abastecimento de água nestas áreas, ainda sim, existe uma parcela significativa da população que não recebe água pela rede geral de distribuição.

Dado mais bem analisado quando se verifica também o ponto de canalização até dentro das casas pela rede geral, de acordo com a Tabela 3, a seguir.

Tabela 3 – Dados sobre distribuição da água por canalização até dentro das casas com base nos dados do IBGE.

Dados por domicílio - SIDRA, 2022 (atualizado)		
Água (Rede Geral de distribuição)		
Áreas	Total (Domicílio)	Por canalização até dentro de casa
Baixada da Estrada Novas Jurunas	13.077 (100%)	11.535 (88.21%)
Baixada da Condor	9.638 (100%)	8.869 (92.02%)
Tucunduba Guamá	5.267 (100%)	4.687 (88.99%)
Tucunduba Terra Firme	5.481 (100%)	4.938 (90.09%)

Fonte: Elaboração própria, 2025 com base em SIDRA (2022b).

Logo, correspondendo a números menores do que os dados por abastecimento, compreendendo-se que a população desenvolve outros meios de canalização para que a água chegue até dentro de casa, que também podem ser observados na plataforma do SIDRA.

Em relação ao descarte do lixo, a Tabela 4 abaixo mostra apenas 2 indicadores de descarte, evidenciando a porcentagem de lixo coletado e outro que corresponde a uma parcela de forma de descarte.

Tabela 4 – Dados sobre o lixo nas áreas estudadas com base nos dados do IBGE.

Dados por domicílio - SIDRA, 2022 (atualizado)			
Lixo			
Áreas	Total (Domicílio)	Coletado	Jogado em terreno baldio, encosta ou área pública
Baixada da Estrada Novas Jurunas	13.077 (100%)	12.953 (99.05%)	94 (0.72%)
Baixada da Condor	9.638 (100%)	9.593 (99.53%)	16 (0.17%)
Tucunduba Guamá	5.267 (100%)	5.250 (99.68%)	12 (0.23%)
Tucunduba Terra Firme	5.481 (100%)	5.308 (96.84%)	171 (3.12%)

Fonte: Elaboração própria, 2025 com base em SIDRA (2022f).

A porcentagem maior de lixo jogado em terreno baldio, encosta ou área pública se situa na região do Tucunduba Terra Firme, sendo o número mais expressivo, ultrapassando os 3%. Em contrapartida, em todas as áreas a coleta é superior a 95%; outras formas de descarte podem ser consideradas pelo SIDRA, para a tabela anterior se considerou os indicadores com maiores índices.

No que se refere ao esgotamento sanitário, a análise de dados é realizada por pessoa, pois também é abrangido para o indicador de unidade de banheiros nas casas, entretanto, na pesquisa este indicador foi desconsiderado como observa na Tabela 5, a seguir:

Tabela 5 – Dados sobre o esgotamento sanitário nas áreas estudadas com base nos dados do IBGE.

Dados por pessoa - SIDRA, 2022 (atualizado)				
Esgotamento Sanitário				
Áreas	Total (População) ¹⁷	Total (esgotamento sanitário)	Rede geral, rede pluvial ou fossa ligada à rede	Fossa séptica ou fossa filtro não ligada à rede
Baixada da Estrada Novas Jurunas	43.105	43.103 (100%)	39.401 (91.41%)	1.417 (3.29%)
Baixada da Condor	31.321	31.310 (100%)	28.490 (90.99%)	1.165 (3.72%)
Tucunduba Guamá	16.978	16.978 (100%)	12.500 (73.62%)	2.636 (15.53%)
Tucunduba Terra Firme	17.606	17.597 (100%)	13.155 (74.76%)	2.124 (12.07%)

Fonte: Elaboração própria, 2025 com base em SIDRA (2022c).

Nos dados obtidos no que se refere à rede geral, rede pluvial ou fossa ligada à rede os números diminuem drasticamente, onde as regiões do Tucunduba Guamá e Terra Firme se expressam de forma negativa com menos de 75%. Portanto, ainda boa parte do esgotamento sanitário se distribui de outras formas não ligadas à rede, ou, de maneiras adversas como expressa a Tabela 6, a seguir:

¹⁷ O total da população nesta Tabela 5 contrasta com o total analisado de esgotamento sanitário apresentado pelo SIDRA (2022). Todavia a porcentagem a se considerar, nas Tabelas 5 e 6, é somente o total de esgotamento sanitário para cruzamento de dados.

Tabela 6 – Dados do esgotamento sanitário considerando as outras formas existentes nas áreas estudadas com base nos dados do IBGE.

Dados por pessoa - SIDRA, 2022 (atualizado)					
Esgotamento Sanitário					
Áreas	Total (População)	Total (esgotamento sanitário)	Fossa rudimentar ou buraco	Vala	Rio, lago, córrego ou mar
Baixada da Estrada Novas Jurunas	43.105	43.103 (100%)	670 (1.55%)	1.135 (2.63%)	368 (0.85%)
Baixada da Condor	31.321	31.310 (100%)	1.132 (3.62%)	472 (1.51%)	23 (0.07%)
Tucunduba Guamá	16.978	16.978 (100%)	179 (1.05%)	1.557 (9.17%)	56 (0.33%)
Tucunduba Terra Firme	17.606	17.597 (100%)	1.345 (7.64%)	808 (4.59%)	89 (0.51%)

Fonte: Elaboração própria, 2025 com base em SIDRA (2022d).

Com os dados acima, percebe-se a lacuna em relação ao indicador de esgotamento sanitário nas áreas analisadas, expressando os menores índices de abrangência da rede pública de esgotamento. Destarte, aumentando o esgotamento em áreas indevidas, afetando diretamente em outros pontos de discussão como saúde pública. Neste sentido, tem-se que:

Segundo a Prefeitura de Belém, apenas 13,05% do esgoto da cidade de Belém é tratado – o restante é lançado em 14 bacias hidrográficas, agravando a degradação ambiental e ameaçando a saúde pública. Como apontam muitos moradores, “as obras da COP30 não são para nós; são para gringo ver” (Ribeiro; Queiroz, 2025).

A revolta da população, se deve especialmente ao esquecimento que vem sendo destacado durante toda a pesquisa, juntamente com a invisibilização histórica que abrange em quem são as populações que foram marginalizadas e até hoje padecem por conta disso. Para que haja uma melhor compreensão do cenário dos dados apresentados, a próxima subseção se debruça em realizar uma breve análise deste contexto histórico.

3.3 Análise dos processos históricos

A formação das zonas periféricas trabalhadas como Jurunas, Guamá, Condor e Terra Firme, está intrinsecamente ligada a um processo histórico de informalidade e ocupação popular. Desta forma, temos que, suas origens remontam ao final do século XIX e início do

século XX, quando o ciclo da borracha impulsionou um rápido crescimento urbano na capital paraense, atraindo migrantes (Trindade Junior, 2003).

De acordo com Abreu (2012), a falta de um planejamento urbano formal e de políticas habitacionais eficazes levou à expansão da cidade de Belém-PA, especificamente em direção às áreas de menor valor agregado, como por exemplo, às margens da Baía do Guajará, esta, por sua vez, que se tornaram a destinação das camadas mais pobres da população.

A ocupação destas áreas se deu majoritariamente por migrantes vindos do interior do Pará e de outros estados da região Norte e Nordeste, como Maranhão, Ceará e Piauí. Atraídos pelas oportunidades de trabalho, ainda que precárias, mas estimulados pelas propagandas realizadas pelo próprio governo federal para atrair pessoas para região Amazônica, essas populações buscavam um local para construir suas moradias, muitas vezes de forma autônoma e em terrenos não planejados (Leitão, 2007).

Para Almeida (2005), esta ocupação espontânea resultou em uma estrutura urbana de becos, vielas e palafitas, com carência de infraestrutura básica, no que diz respeito aos bairros do Guamá e Jurunas. Conforme Cardoso (2008), o processo de consolidação destes bairros como áreas de periferia são uma consequência direta de sua origem. Para Silva (2009), a exclusão social e a falta de investimentos públicos são marcas visíveis nessas áreas, isso se reflete na ausência de saneamento básico, iluminação pública, pavimentação e serviços essenciais contribuiu para a marginalização e estigmatização de seus moradores, como apontado pelas tabelas acima.

Outro ponto de destaque consiste na especulação imobiliária que também desempenhou um papel relevante, “empurrando” as populações de baixa renda para as áreas mais distantes e de menor valor, consolidando assim segregação espacial (Souza, 2010). Apesar dos muitos desafios, estas áreas desenvolveram também uma forte identidade cultural e uma grande capacidade de organização social, como a luta por direitos e melhorias, por meio de associações de moradores e movimentos sociais, que é uma parte fundamental da história dessas comunidades (Pinto, 2015).

No entanto, a informalidade das ocupações e a contínua falta de investimento público mantêm estas populações locais em condições de vulnerabilidade socioeconômica e ambiental, o que contribui para a perpetuação do racismo ambiental e injustiças climáticas, potencializando ainda mais a crise climática na cidade de Belém-PA.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

No primeiro momento a discussão desta pesquisa ocorre em relação aos conceitos centrais a serem debatidos tanto para uma compreensão clara sob qual perspectiva e autores considerados; quanto para situar Belém-PA, em especial, suas periferias dentro do grande debate que envolve a COP-30 na capital do Pará e o contraste deste discurso que envolve as populações e regiões marginalizadas.

A compreensão de que os conceitos estão intrinsecamente ligados é fundamental. Os parâmetros utilizados para conceituar e considerar os bairros como periferias já colaboram para o fator direto do racismo ambiental e consequentemente da injustiça climática, ambos não contribuindo para que haja uma das agendas cruciais da COP que é a de resiliência climática. A princípio, já é possível ter um breve e amplo panorama de como as periferias de Belém-PA lidam com a crise climática partindo do pressuposto de que não há infraestrutura adequada para lidar com ela.

Para aprofundar a análise foi necessário delimitar o objeto, com isto feito, foram considerados quatro zonas periféricas que são áreas historicamente estratégicas, especialmente por se localizarem próximas à Baía do Guajará, e, atualmente serem áreas com a maior densidade populacional do município.

A COP-30 pode promover investimentos em infraestrutura, mas as áreas periféricas continuam a sofrer com a falta de saneamento, inundações e poluição. A análise quantitativa pode demonstrar, com base nos dados apresentados, que as zonas da pesquisa são aquelas com os maiores contingentes de pessoas pardas, maior densidade demográfica, e vácuos no que diz respeito ao serviço público de saneamento básico, por exemplo, ou de acesso à água.

Visualiza-se, então, a presença do racismo ambiental, segundo o conceito utilizado anteriormente, e, o descaso com as populações que historicamente estão à margem de qualquer progresso, como mostrou a análise do processo histórico destas zonas. Neste sentido, destaca-se que:

Todo esse processo de permanência dessa população nas bordas das cidades é resultado de uma urbanização marcada pela divisão racial do espaço, como aponta Joice Berth em seu livro “Se a cidade fosse nossa”. É, também, a prova viva de que a COP30, se não estiver comprometida com a justiça racial, social e climática, corre o risco de apenas reproduzir o mesmo modelo de exclusão que afirma combater (Ribeiro; Queiroz, 2025, *online*).

Desse modo, a injustiça climática é uma realidade vivida por cada morador que resiste nestas áreas tão invisibilizadas. A discussão busca ressaltar que as políticas de resiliência climática não estão sendo aplicadas de forma equitativa, e a preparação para a COP-30 parece focar mais em áreas turísticas e de negócios do que na infraestrutura básica das zonas periféricas evitando efetivar uma agenda supostamente essencial da conferência.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A COP-30, embora represente uma oportunidade para Belém-PA, também expõe as injustiças socioambientais e o racismo ambiental, e as injustiças arraigadas na cidade. A pesquisa demonstra que o debate sobre o clima deve ir além das negociações formais e considerar as realidades das comunidades periféricas.

Por fim, como sugestão para pesquisas futuras, propõe-se um aprofundamento da análise histórica e a realização de um estudo etnográfico das áreas observadas para capturar as experiências e as resistências locais com mais profundidade, além de avaliar o impacto das políticas pós-conferência.

REFERÊNCIAS

ABREU, Sônia Regina de. As políticas habitacionais em Belém e a problemática da moradia popular. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 15, n. 1, p. 1-20, 2012.

ALMEIDA, Jussara Marques de. **Vulnerabilidade social e ambiental na cidade**. Editora Unicamp, 2018.

ALMEIDA, Rita de Cássia da Costa. O processo de segregação espacial em Belém: o caso dos bairros do Guamá e Jurunas. **Revista de Estudos Amazônicos**, Belém, v. 2, n. 4, p. 45-62, 2005.

BARREIROS, Rogger; BETTI, Luana; OLIVEIRA, Millena; ALVES, Luciana; OURO, Antonio; FELIN, Bruno. Entenda o que é justiça climática. **WRI Brasil**, 11 fev. 2025. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/noticias/entenda-o-que-e-justica-climatica>. Acesso em: 25 ago. 2025.

BULLARD, Robert D. **Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality**. Boulder: Westview Press, 1990.

CAMPBELL, D. T.; STANLEY, J. C. **Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research**. Chicago: Rand McNally, 1966.

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte. Espaços da exclusão: Belém, uma cidade em (des)construção. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 111-124, 2008.

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte *et al.* Morfologia urbana das cidades amazônicas: a experiência do Grupo de Pesquisa Cidades na Amazônia da Universidade Federal do Pará. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, e20190275, 2020.

CIDINHO & DOCA. Rap da Felicidade. *In*: CIDINHO E DOCA. **Eu só quero é ser feliz**. Rio de Janeiro: Link Records, 1995. 1 CD, faixa 1.

CONECTAS. O que o Censo 2022 revela sobre racismo ambiental. **Conectas**, 22 mar. 2024. Disponível em: <https://conectas.org/noticias/o-que-o-censo-2022-revela-sobre-racismo-ambiental/>. Acesso em: 23 ago. 2025.

CRESWELL, John W.; CLARK, Vicki L. Plano. **Designing and conducting mixed methods research**. 3. ed. Los Angeles: SAGE, 2017.

CRUZ, Fabyo. Racismo ambiental, diz liderança de favela sobre projetos da COP30. **Revista Cenarium**, 30 jun. 2025. Disponível em: <https://revistacenarium.com.br/racismo-ambiental-diz-lideranca-de-favela-sobre-projetos-da-cop30/>. Acesso em: 29 ago. 2025.

FIOCRUZ. **Racismo ambiental e direito à cidade na Bacia do Una, em Belém (PA)**. 2023. Disponível em: <https://fiocruz.br/noticia/2023/05/racismo-ambiental-e-direito-cidade-na-bacia-do-una-em-belem-pa>. Acesso em: 23 ago. 2025.

G1. Censo 2022: Pará ocupa o 4º lugar em quantidade de favelas e comunidades urbanas no Brasil, aponta IBGE. **G1**, Belém, 8 nov. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2024/11/08/censo-2022-para-ocupa-o-4-lugar-em-quantidade-de-favelas-e-comunidades-urbanas-no-brasil-aponta-ibge.ghtml>. Acesso em: 25 ago. 2025.

GREENE, J. C.; CARACELLI, V. J.; GRAHAM, W. F. Toward a conceptual framework for mixed-method evaluation designs. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, v. 11, n. 3, p. 255-274, 1989.

HARVEY, David. **O Enigma do Capital e as Crises do Capitalismo**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

IBGE. **Censo Demográfico 2022: favelas e comunidades urbanas: resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102170.pdf>. Acesso em: 29 de agosto de 2025.

_____. Panorama do Censo 2022. 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 29 ago. 2025.

IPCC. **Climate Change 2023: Synthesis Report**. Intergovernmental Panel on Climate Change, 2023.

LEITÃO, Maria José. A dinâmica demográfica em Belém: migração e expansão periférica. **Revista Pará: Ciência & Sociedade**, Belém, v. 2, n. 3, p. 35-50, 2007.

ONU-HABITAT. **Ações Climáticas para a Resiliência Urbana**. UN-Habitat, 2021.

PELLING, Mark. **Adaptation to Climate Change: From Theory to Practice**. Routledge, 2011.

PHILIPPI JUNIOR, Arlindo. **Sustentabilidade e cidades resilientes**. Editora Manole, 2017.

PINHEIRO, Andréa de Cássia Lopes. **Aglomerados subnormais em Belém: risco e vulnerabilidade socioambiental**. 2017. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – PPGAU-UFPA, Belém, 2017. Disponível em: <https://ppgau.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/documentos/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Andrea%20Pinheiro%20c%20ficha.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2025.

PINTO, Benedito. **Entre a maré e o asfalto: processos de exclusão e resistência nas periferias de Belém**. Belém: NAEA/UFPA, 2015.

RIBEIRO, Beatriz; QUEIROZ, Waleska. As baixadas de Belém: uma luta invisibilizada às vésperas da COP 30. **Alma preta**, 10 maio 2025. Disponível em: <https://almapreta.com.br/sessao/quilombo/as-baixas-de-belem-uma-luta-invisibilizada-as-vesperas-da-cop-30/>. Acesso em: 24 ago. 2025.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 2008.

SATTERTHWAITE, David. **Urbanisation and climate change: From problem to solution?** IIED, 2009.

SIDRA. Água (Rede Geral de distribuição): por abastecimento. Tabela 2, Censo 2022, 2022a. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/9894#resultado>. Acesso em: 15 ago. 2025.

_____. Água (Rede Geral de distribuição): por canalização até dentro de casa. Tabela 3, Censo 2022, 2022b. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/9891#resultado>. Acesso em: 15 ago. 2025.

_____. Esgotamento Sanitário. Tabela 5, Censo 2022, 2022c. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/9898#resultado>. Acesso em: 15 ago. 2025.

_____. Esgotamento Sanitário. Tabela 6, Censo 2022, 2022d. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/9898#resultado>. Acesso em: 15 ago. 2025.

_____. Identificação por cor ou raça. Tabela 1, Censo 2022, 2022e. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/9884#resultado>. Acesso em: 15 ago. 2025.

_____. Lixo. Tabela 4, Censo 2022, 2022f. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/9893#resultado>. Acesso em: 15 ago. 2025.

SILVA, Jorge Santos da. **Urbanização precária em Belém**: o caso do bairro da Terra Firme. 2009. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2009.

SOUZA, Elielson Pereira de. **O rio e a cidade**: a produção do espaço urbano na orla de Belém. 2010. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro da. A reestruturação urbana de Belém e o surgimento de novos centralismos periféricos. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 159-178, 2003.

UNISDR. **Como Construir Cidades Mais Resilientes - Um Guia para Gestores Públicos Locais**. 2014. Disponível em: https://www.unisdr.org/files/26462_guiagestorespublicosweb.pdf. Acesso em: 29 ago. 2025.

CAPÍTULO 11 – JUSTIÇA CLIMÁTICA EM CONTEXTOS URBANOS AMAZÔNICOS: ANÁLISE DOS MECANISMOS NORMATIVOS E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM BELÉM-PA

Manuella Gabrielly Oliveira de Oliveira

Mestranda em Direito no PPGD/UFGA

manuellaooliveira@outlook.com

<http://lattes.cnpq.br/9615638078077014>

Resumo

A presente pesquisa possui como objeto de estudo a análise dos instrumentos normativos e políticas públicas voltados à justiça climática em Belém, no Pará (PA). Nesse sentido, delinea-se como problema central de investigação analisar de que maneira os instrumentos normativos e políticas públicas vigentes incorporam a justiça climática para garantir a mitigação das mudanças climáticas, considerando as especificidades socioambientais de Belém-PA? Os objetivos específicos presentes em seções distintas no estudo, iniciando-se em identificar e sistematizar os principais instrumentos normativos nacionais, internacionais e locais relacionados à justiça climática aplicáveis ao contexto urbano; avaliar a presença (ou ausência) de diretrizes de justiça climática nas políticas públicas urbanas implementadas no município de Belém-PA; e analisar, por meio de estudo de caso, a aplicabilidade prática desses marcos normativos na comunidade ribeirinha “Nossa Senhora dos Navegantes”, diretamente afetada pela obra da Avenida Liberdade. O método adotado no estudo foi o dedutivo com pesquisa exploratória, bibliográfica, documental e normativa. Os resultados apontam que, apesar dos avanços no plano jurídico e institucional, persistem lacunas significativas na efetivação de políticas públicas voltadas à justiça climática em Belém-PA, sobretudo diante das especificidades socioambientais urbanas, o que evidencia a necessidade de maior articulação entre os diferentes atores institucionais e comunitários.

Palavras-chave: Amazônia; justiça climática; planejamento urbano.

1 INTRODUÇÃO

Atingindo de forma mais severa as populações em situação de vulnerabilidade socioambiental, as mudanças climáticas têm produzido impactos desiguais no meio urbano. No contexto amazônico, Belém, cidade localizada no estado do Pará, constitui um caso emblemático, pois reúne características próprias de um espaço urbano marcado por desigualdades socioespaciais, condições de infraestrutura precária e forte pressão de eventos climáticos extremos, como inundações e ondas de calor.

Conforme estudo realizado pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON) (2015), o município de Belém registrou a perda de aproximadamente 17% de sua cobertura vegetal entre 2000 e 2015, restando a vegetação nativa concentrada em áreas insulares e restritas. Tal cenário de fragmentação evidencia as disparidades socioespaciais locais, uma

vez que, assim como a qualidade de vida se diferencia entre os habitantes das áreas centrais e os grupos vulnerabilizados que ocupam as áreas periféricas, também os efeitos ambientais e climáticos se distribuem de forma desigual, atingindo com maior intensidade as populações historicamente marginalizadas.

Nesse cenário, a justiça climática emerge como uma perspectiva crítica e interdisciplinar que busca enfrentar as desigualdades estruturais produzidas pela crise climática, articulando direitos humanos, equidade socioambiental e governança ambiental (Barreiros *et al.*, 2025). Tal perspectiva desloca a análise da mudança climática de um campo estritamente técnico-científico para um campo político e jurídico, reconhecendo que seus efeitos são distribuídos de maneira desigual e, portanto, demandam respostas normativas e institucionais comprometidas com a proteção das populações vulnerabilizadas.

Belém, enquanto cidade amazônica de relevância global, adquire centralidade internacional com a realização da 30ª Conferência das Partes (COP-30), potencializando a visibilidade no cenário mundial, mas também explicita contradições locais. Nesse sentido, se por um lado a cidade é apresentada como “COP da Floresta”, por outro, observa-se a ausência de uma arquitetura normativa e institucional capaz de incorporar as demandas de justiça climática no âmbito municipal (Takeda, 2025).

Diante desse quadro, o presente trabalho visa questionar de que maneira os instrumentos normativos e políticas públicas vigentes incorporam a justiça climática para garantir a mitigação das mudanças climáticas, considerando as especificidades socioambientais de Belém-PA?

Parte-se da hipótese de que, embora existam instrumentos normativos nacionais e internacionais voltados à justiça climática, sua aplicação em Belém é limitada por fatores como a fragmentação institucional, a ausência de regulamentações locais específicas e a baixa incorporação das realidades periféricas e comunidades vulnerabilizadas no processo de formulação de políticas públicas.

O objetivo geral da pesquisa consiste em analisar de que maneira os instrumentos normativos existentes contribuem para o desenvolvimento de políticas públicas de justiça climática em Belém-PA, à luz dos desafios impostos pela crise climática. Para tanto, a pesquisa visa se desenvolver metodologicamente a partir de objetivos específicos em três seções distintas: iniciando-se em identificar e sistematizar os principais instrumentos normativos nacionais, internacionais e locais relacionados à justiça climática aplicáveis ao contexto urbano. Em seguida, avaliar a presença (ou ausência) de diretrizes de justiça climática nas políticas

públicas urbanas implementadas no município de Belém-PA. Posteriormente, analisar, por meio de estudo de caso, a aplicabilidade prática desses marcos normativos na comunidade ribeirinha “Nossa Senhora dos Navegantes”, diretamente afetada pela obra da Avenida Liberdade.

A pesquisa adota o método dedutivo e caráter exploratório, fundamentando-se em revisão bibliográfica, documental e normativa. Tal procedimento permitirá não apenas identificar os instrumentos normativos e políticas voltados à justiça climática, mas também avaliar em que medida estes respondem às lacunas existentes, sobretudo na proteção das populações vulnerabilizadas situadas na Belém urbana e periurbana.

2 DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONAIS E NACIONAIS RELACIONADOS À JUSTIÇA CLIMÁTICA

O enfrentamento da crise climática demanda um arcabouço normativo multiescala, articulando compromissos internacionais, legislações nacionais e regulamentações locais. Diante disso, a análise desses instrumentos é fundamental para compreender até que ponto eles oferecem suporte à construção de políticas públicas de justiça climática em Belém-PA.

No plano internacional, para além da Declaração do Rio, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, em vigor desde 1994, consagra o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, reconhecendo os desafios específicos dos países em desenvolvimento (UNFCCC, [s.i.]).

Nesse contexto, o Acordo de Paris, adotado na COP 21 em 2015 e ratificado por 195 países, consolidou compromissos globais de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, possuindo como meta limitar o aumento da temperatura média global a menos de 2°C - a partir de esforços adicionais para mantê-lo em 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais (MMA, [s.i.]). Tais instrumentos, articulados à Declaração do Rio, estruturam a Ação para o Empoderamento Climático (ACE), voltada à integração entre desenvolvimento sustentável e justiça climática (Cárcamo; Mantelli, 2023).

Outrossim, o Pacto Climático de Glasgow reafirmou a centralidade da inclusão social e da equidade na formulação das políticas climáticas, fixando a meta de redução de 50% das emissões globais até 2030. Nessa perspectiva, a partir da assinatura do acordo, o movimento de justiça climática defende cortes coletivos de emissões orientados por uma transição ecológica que ocorra de forma equitativa e socialmente inclusiva (Arayara, 2020).

No entanto, embora juridicamente vinculantes em parte de suas disposições, os instrumentos internacionais expostos apresentam limites quanto à aplicação direta no plano municipal. No caso de Belém-PA, sua operacionalização depende da internalização desses compromissos pelo Estado brasileiro e da capacidade da gestão local em adequar políticas públicas às diretrizes globais.

No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) consagra, em seu artigo 225, o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, atribuindo tanto ao poder público quanto à coletividade o dever de protegê-lo e preservá-lo (Brasil, 1988). Nesse marco, a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) instituída pela Lei Federal n. 6.938/1981, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) instituída pela Lei Federal n. 12.187/2009, configuram-se como os principais instrumentos jurídicos nacionais voltados à regulação da agenda ambiental e climática (Brasil, 1981; Brasil, 2009).

Nesse ínterim, a recente atualização da PNMC, promovida pela Lei Federal n. 14.904/2024, reafirmou compromissos de mitigação e adaptação, vinculando-os expressamente ao direito à cidade e à redução das desigualdades sociais, em seu artigo 3º, inciso I (Brasil, 2024). Todavia, persiste o desafio de converter tais diretrizes normativas em políticas públicas efetivas, sobretudo em contextos urbanos amazônicos, marcados por profundas vulnerabilidades socioambientais.

O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei Federal n. 10.257/2001, é outro marco relevante, que, embora não aborde de forma específica a temática das mudanças climáticas, estabelece instrumentos urbanísticos, a exemplo do plano diretor, a outorga onerosa e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que podem ser mobilizados para promover justiça climática em territórios urbanos, especialmente nas áreas vulnerabilizadas, como é o caso do município de Belém.

No que tange às políticas estaduais, um dos primeiros instrumentos voltadas às mudanças e adaptações climáticas se deu pelo Fórum Paraense de Mudanças e Adaptação Climática (FPMAC), regido pelo Decreto Estadual n. 254/2019, concebido como espaço multissetorial de cooperação entre Estado e sociedade. Entre suas competências, destacam-se a integração da dimensão climática nas políticas setoriais, o incentivo à pesquisa e a formulação de mecanismos de mitigação e adaptação. Sua composição plural, que inclui governo, comunidade científica, sociedade civil e povos tradicionais, reforça a busca por participação ampliada (Pará, 2019).

Ademais, a Lei Ordinária n. 9.048/2020 que institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas do Pará (PEMC/PA), representa um marco legislativo ambiental de grande relevância, ao consolidar instrumentos voltados à implementação e assegurar a continuidade das estratégias de desenvolvimento socioambiental no estado do Pará (Saavedra, 2022). Destaca-se, ainda, que a referida norma assume papel inovador ao incorporar expressamente a noção de justiça climática, prevista no inciso XIV do artigo 3º, e ao estabelecer, entre os objetivos da política, a promoção dessa justiça, conforme disposto no inciso XI do artigo 5º (Pará, 2020).

O Plano Diretor de Belém, instituído pela Lei Municipal n. 8.655/2008, estabelece diretrizes gerais para o ordenamento urbano, contudo, não contempla de maneira explícita a perspectiva da justiça climática, tampouco incorpora estratégias voltadas à adaptação às mudanças ambientais, conforme veremos na seção seguinte (Belém, 2008). Ressalte-se, que o referido instrumento se encontra, atualmente, em processo de revisão, o que abre espaço para a possibilidade de integração dessas dimensões de forma mais consistente.

Diante desse panorama, observa-se que os instrumentos normativos internacionais e nacionais fornecem diretrizes importantes para o enfrentamento da crise climática, mas sua aplicação em Belém é limitada pela falta de regulamentações locais específicas. Essa lacuna normativa reforça a hipótese central deste artigo: a existência de normas não é suficiente se não houver mecanismos institucionais e jurídicos para garantir sua aplicação efetiva no território.

Como destaca Harvey (2014, p. 15), o direito à cidade “[...] surge basicamente das ruas, dos bairros, como um grito de socorro e amparo de pessoas oprimidas em tempos de desespero”. Portanto, implica não apenas na existência formal de normas, mas na sua apropriação concreta pelos grupos sociais historicamente marginalizados.

3 DIRETRIZES DE JUSTIÇA CLIMÁTICA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM BELÉM-PA

A análise das políticas públicas ambientais e urbanas implementadas em Belém-PA evidencia que, embora existam marcos normativos e planos gerais de ordenamento, ainda não há a incorporação explícita da justiça climática como diretriz estruturante. Tal situação revela um descompasso entre os compromissos assumidos no plano internacional e nacional e sua concretização no espaço urbano amazônico.

O Plano Diretor de Belém consagra princípios de sustentabilidade e ordenamento territorial em seu artigo 3º. Contudo, por ter sido elaborado em período anterior à criação da PNMC, o documento não contempla a dimensão da adaptação climática, tampouco prevê mecanismos específicos de proteção para comunidades vulnerabilizadas (Belém, 2008).

Perante tal aspecto, suas diretrizes setoriais de política de gestão urbana, dispostas no *caput*, do artigo 8º e incisos, apresentam um caráter genérico, haja vista que deixam de integrar o conceito de justiça socioambiental como eixo estruturante do planejamento urbano (Belém, 2008).

Tais lacunas comprometem a formulação de políticas públicas efetivas para o enfrentamento da crise climática. Em uma cidade marcada por profundas desigualdades socioespaciais, como Belém-PA, tais omissões afetam sobretudo as áreas onde se concentram populações em situação de risco socioambiental. A ausência da justiça climática como princípio ordenador fragiliza a capacidade municipal de resposta aos impactos da crise climática, especialmente diante da intensificação de eventos extremos, como enchentes, inundações e ondas de calor.

No âmbito estadual, a criação da PEMC/PA representou um avanço significativo ao consolidar instrumentos de governança e ao reconhecer expressamente a justiça climática em seus objetivos e princípios. Destaca-se, nesse sentido, o artigo 5º, inciso XI, o qual estabelece como objetivo da política:

XI - projetar, executar, monitorar e avaliar medidas de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas, considerando seu impacto nos Direitos Humanos, particularmente de mulheres, crianças, indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais e de outros grupos vulnerabilizados, respeitando suas tradições e o direito à autodeterminação, com o fim de assegurar a justiça climática (Pará, 2020).

Todavia, embora a previsão normativa inovadora, observa-se uma desarticulação entre esse marco normativo estadual e as políticas municipais de Belém-PA, que ainda não internalizaram tais diretrizes, perpetuando a desconexão entre os níveis de planejamento.

A exemplo disso, a nível municipal, destaca-se a Lei Municipal n. 9.014/2013, que instituiu o Programa Viver Belém, voltado à habitação e à urbanização de áreas precárias. Apesar de sua relevância social, observou-se que o programa não incorpora a perspectiva climática, assim como não integra mecanismos de adaptação às mudanças ambientais. Nesse ínterim, projetos de reassentamento e melhorias habitacionais realizados sob sua égide têm caráter pontual e não contemplam de forma sistemática os riscos associados à intensificação de

eventos climáticos extremos, como alagamentos que atingem de modo desproporcional áreas em que ocupam comunidades em situação de vulnerabilidade.

Importa salientar que o Viver Belém representa, em grande medida, a materialização local do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), constituindo-se como sua forma de implementação no município. Todavia, observa-se uma defasagem normativa, uma vez que a legislação municipal antecede a atualização do PMCMV, reformulada pela Lei Federal n. 14.620/2023, o que limita a adequação de suas diretrizes às novas exigências de abrangência nacional.

Nota-se ainda, que ambos os programas evidenciam uma lacuna normativa relevante, haja vista que, embora orientados à ampliação do acesso à moradia e à urbanização de áreas precárias, carecem de critérios explícitos de justiça climática e de adaptação socioambiental. A ausência de tais parâmetros compromete a capacidade de ambas as políticas em responder às vulnerabilidades agravadas pela crise climática, especialmente nas áreas vulnerabilizadas de Belém-PA, perpetuando desigualdades em vez de promover resiliência socioambiental. Neste sentido:

O direito à cidade é, portanto, um direito coletivo existente, como o direito dos habitantes presentes e das futuras gerações de ocupar, usar e produzir cidades **justas, inclusivas e sustentáveis** como um bem comum, por meio de uma interpretação extensiva e analógica da proteção da cidade como bens culturais de acordo com as convenções internacionais anteriormente mencionadas (Saule Júnior, 2016, grifo nosso).

A ausência de uma política urbana municipal que incorpore de forma explícita a perspectiva da justiça climática em Belém evidencia a fragilidade das respostas locais frente aos desafios impostos pela crise climática. Nesse sentido, sem instrumentos normativos que integrem a moradia, urbanização e adaptação socioambiental, as iniciativas existentes permanecem fragmentadas e insuficientes, deixando de assegurar proteção diferenciada às populações em maior vulnerabilidade. Portanto, a formulação de uma política urbana orientada pela justiça climática constitui não apenas uma necessidade técnica, mas um imperativo ético e político para a efetividade da governança urbana e socioambiental na Amazônia.

4 ANÁLISE DA APLICABILIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA DE JUSTIÇA CLIMÁTICA NO PROJETO AVENIDA LIBERDADE

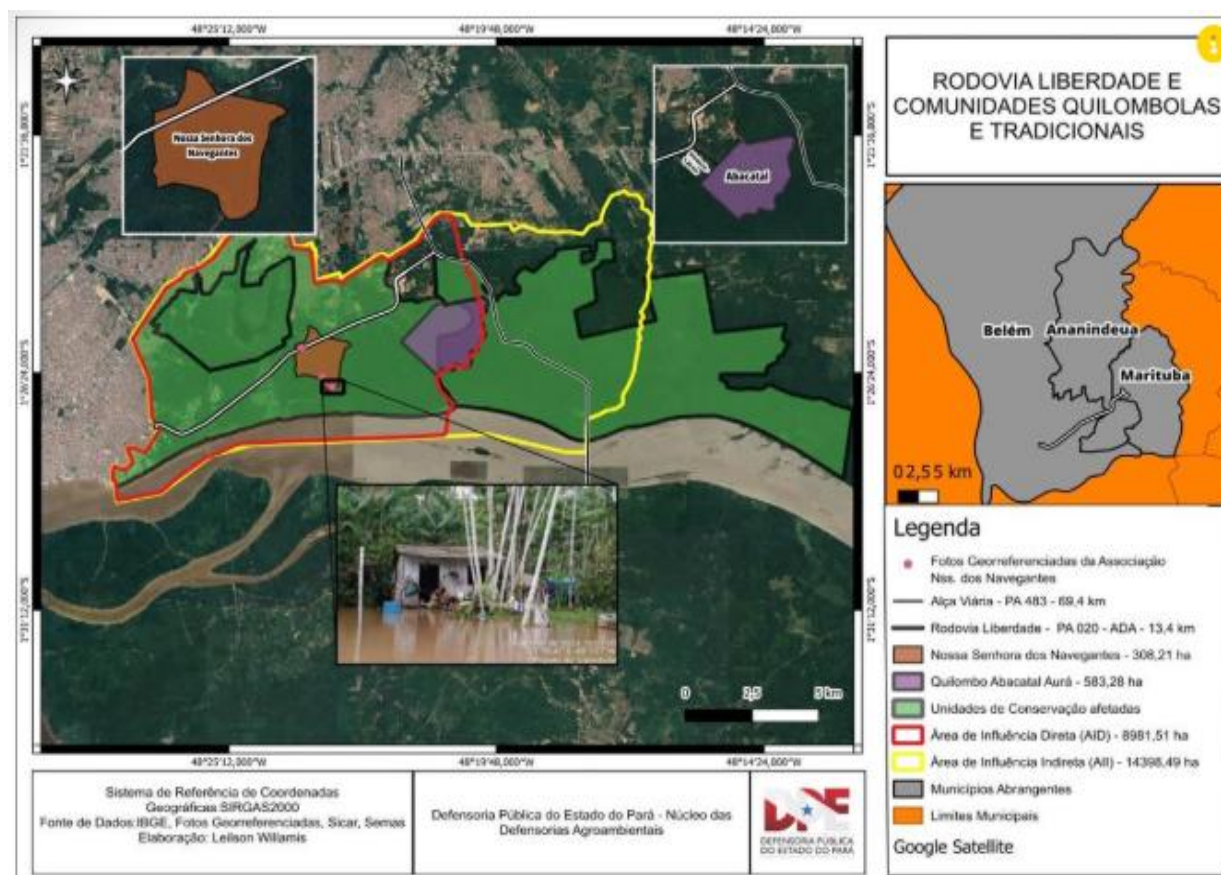
A justiça climática apresenta uma perspectiva ética e política derivada da justiça ambiental, voltada a enfrentar as desigualdades acentuadas pela crise climática (Barreiros *et al.*, 2025). Não obstante, articula direitos humanos orientando ações destinadas a mitigar os efeitos do clima sobre grupos em maior situação de risco, como comunidades periféricas e povos tradicionais.

De acordo com o IMAZON (2015), entre os anos 2000 e 2015, Belém registrou uma redução aproximada de 17% de sua cobertura vegetal, agravando sua vulnerabilidade socioambiental em um contexto de crise climática. Ademais, o estado do Pará apresenta a maior concentração de domicílios precários do país, com destaque para a Região Metropolitana de Belém (RMB), a qual concentra mais de 14 mil unidades em condições de vulnerabilidade (FAPESPA, 2023).

Nesse cenário, projetos urbanos apresentados sob a narrativa da sustentabilidade não podem ser avaliados apenas por seus aspectos técnicos ou estéticos, mas devem considerar quem efetivamente se beneficia e quem é marginalizado por sua execução. Nesse contexto, divulgada como solução de infraestrutura verde voltada à mobilidade sustentável, a obra da Avenida Liberdade revela contradições significativas entre a narrativa institucional e os princípios da justiça climática.

Possuindo cerca de 13 quilômetros de extensão, a intervenção em análise incide na Área de Proteção Ambiental Metropolitana de Belém (APA Metropolitana de Belém) (Agência Pará, 2025). A área detém importância ecológica que contribui para a regulação climática e a proteção da biodiversidade, não obstante abrigar majoritariamente populações tradicionais e ribeirinhas, a exemplo da comunidade “Nossa Senhora dos Navegantes”, a qual possui aproximadamente 250 famílias (Seta, 2025).

Figura 1 - Localização da Comunidade “Nossa Senhora dos Navegantes” na APA Metropolitana de Belém.



Fonte: DPE/PA, 2025.

Não obstante a gravidade do contexto, os estudos de impacto (EIA/RIMA), desenvolvidos pela Secretaria de Estado de Transporte (SETRAN) e a empresa Terra Meio Ambiente, apresentados para a obra mostram-se insuficientes, ao não detalhar de maneira adequada as consequências socioambientais, climáticas e urbanísticas da intervenção. Ademais, observou-se que o documento se limita a registrar que os efeitos podem variar em intensidade e duração, sem indicar medidas corretivas concretas, o empreendimento tende a aprofundar a precarização habitacional e a desestruturação das comunidades locais (SETRAN; Terra Meio Ambiente, 2023).

Prevista para ser concluída até o final do mês de outubro de 2025, portanto um mês antes da realização da COP-30, ainda que não configure uma obra em cooperação direta com o governo federal para o evento, a construção da Avenida Liberdade tornou-se objeto de Ação Civil Pública proposta pela Defensoria Pública do Estado do Pará (DPE/PA) contra o Governo Estadual, o Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Pará (IDEFLOR-Bio) e a empresa Terra Meio Ambiente (Cruz, 2025).

De acordo com a DPE/PA, a medida judicial fundamenta-se nos impactos socioambientais ocasionados sobre a comunidade “Nossa Senhora dos Navegantes”, em afronta às garantias estabelecidas pela Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (Seta, 2025). Constatou-se a omissão do Estado quanto à efetiva incorporação dos princípios da justiça climática na condução de políticas e projetos urbanos em Belém. Tal negligência não apenas aprofunda a vulnerabilidade socioambiental de comunidades historicamente marginalizadas, como também potencializa os efeitos da crise climática sobre o espaço urbano amazônico.

Desse modo, ao desconsiderar a necessidade de mecanismos de participação social, de respeito aos direitos das populações tradicionais e de mitigação adequada dos impactos, o poder público contribui para a reprodução de desigualdades e para a consolidação de um modelo de desenvolvimento incompatível com a justiça ambiental e climática.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diversos são os desafios estabelecidos pelas mudanças do clima, posto às ações humanas ao longo das décadas, para tanto é fundamental a adoção de diretrizes e normativas que englobam a aplicabilidade da justiça climática não apenas como forma de mitigação dos danos ambientais e climáticos, mas principalmente garantam uma justiça às populações em situações de vulnerabilidade. Nesse sentido, a análise desenvolvida na presente pesquisa evidenciou que a justiça climática, embora reconhecida em marcos normativos internacionais e nacionais, ainda encontra barreiras significativas para sua efetiva implementação no contexto urbano amazônico, em especial na cidade de Belém-PA.

A pesquisa teve como objetivo a análise dos instrumentos normativos existentes que contribuem para o desenvolvimento de políticas públicas de justiça climática em Belém-PA, à luz dos desafios impostos pela crise climática. O estudo partiu da hipótese de que, embora a existência de instrumentos normativos, sua aplicação local permanece limitada por lacunas regulatórias, fragmentação institucional e pela ausência de políticas municipais específicas que contemplem as vulnerabilidades socioambientais, e teve sua hipótese confirmada.

No primeiro eixo da investigação, ao identificar e sistematizar os principais instrumentos normativos internacionais e federais, constatou-se que tratados como o Acordo de Paris e legislações nacionais como a PNMC, por exemplo, oferecem bases relevantes para a ação climática. Contudo, sua efetividade no contexto local depende da internalização por meio

de políticas municipais específicas, algo que ainda não ocorreu em Belém-PA. Tal ausência demonstra o descompasso entre compromissos internacionais e a realidade urbana amazônica, marcada por precariedade habitacional, déficit de infraestrutura e riscos ambientais agravados pela crise climática.

No segundo eixo, ao avaliar as políticas públicas urbanas em vigor, verificou-se que o Plano Diretor de Belém e programas habitacionais como o Viver Belém não incorporam critérios de adaptação socioambiental ou de justiça climática. Mesmo o PMCMV, reformulado pela Lei Federal n. 14.620/2023, não apresenta parâmetros específicos de integração com a agenda climática.

Na esfera estadual, a PEMEC/PA se apresenta como avanço normativo, contudo, diante da ausência de internalização das diretrizes de justiça climática, notou-se a desarticulação entre os marcos normativos estaduais e municipais. Assim, observa-se que tanto no plano local quanto no federal, as políticas habitacionais permanecem descoladas das demandas impostas pelas mudanças ambientais, reforçando o ciclo de vulnerabilidade em áreas periféricas.

O estudo de caso da Avenida Liberdade, correspondente ao terceiro eixo, evidenciou de forma concreta as contradições entre o discurso institucional de sustentabilidade e os princípios da justiça climática. Embora anunciada como projeto de infraestrutura verde e mobilidade sustentável, a intervenção incide sobre áreas de relevante função ecológica e sobre comunidades tradicionais da APA Metropolitana de Belém, sem apresentar avaliações socioambientais consistentes ou medidas corretivas adequadas. Tal cenário expõe os riscos de iniciativas que, sob o rótulo da sustentabilidade, acabam por perpetuar injustiças ambientais e violações de direitos.

Perante toda análise, é possível concluir que a efetividade da justiça climática nos instrumentos normativos vigentes e políticas públicas que norteiam o município de Belém demandam a superação de três obstáculos principais: (i) a lacuna normativa municipal, com a urgente criação de uma política de mudanças climáticas alinhada à realidade amazônica; (ii) a fragmentação institucional, que impede a articulação entre políticas de habitação, saneamento, mobilidade e meio ambiente; e (iii) a invisibilidade das populações vulnerabilizadas, seja em contexto urbano e periurbano, que seguem excluídas dos processos decisórios e das medidas de adaptação climática.

O enfrentamento desses desafios requer não apenas o fortalecimento do marco jurídico e a melhoria da capacidade institucional, mas também a adoção de uma abordagem

interseccional que coloque no centro da ação climática as mulheres, os povos tradicionais, os migrantes e as comunidades vulnerabilizadas.

REFERÊNCIAS

BARREIROS, R.; BETTI, L.; OLIVEIRA, M.; ALVES, L.; OURO, A.; FELIN, B. Entenda o que é justiça climática. **World Resources Institute Brasil (WRI Brasil)**, São Paulo-SP, 2025. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/noticias/entenda-o-que-e-justica-climatica>. Acesso em: 30 jul. 2025.

BELÉM. **Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém e dá outras providências. Belém-PA, 2008. Disponível em: <https://planodiretor.belem.pa.gov.br/o-que-e/>. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Senado Federal. Brasília-DF, 1988.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. **Diário Oficial da União**. Brasília-DF, 1981.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade: estabelece diretrizes gerais da política urbana. **Diário Oficial da União**. Brasília-DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 29 dez. 2009.

BRASIL. Lei nº 14.904, de 28 de junho de 2024. Altera a Lei nº 12.187/2009, para aperfeiçoar a Política Nacional sobre Mudança do Clima. **Diário Oficial da União**. Brasília-DF, 2025.

BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente (MMA)**. Acordo de Paris. Brasília-DF, [s.d.]. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html>. Acesso em: 31 jul. 2025.

CÁRCAMO, Anna Maria; MANTELLI, Gabriel. Impulsionando a ação climática a partir dos direitos humanos: relatório completo. Coord. Júlia Neiva. **Conectas Direitos Humanos**. São Paulo-SP, 2023. Disponível em: <https://www.conectas.org/publicacao/impulsionando-a-acao-climatica-a-partir-de-direitos-humanos/>. Acesso em: 31 jul. 2025.

CRUZ, Fabyo. Obra avança sem consulta prévia a quilombo no Pará, diz liderança. **Revista Cenarium**, 28 jul. 2025. Disponível em: <https://revistacenarium.com.br/obra-avanca-sem-consulta-previa-a-quilombo-no-para-diz-lideranca/>. Acesso em: 23 set. 2025.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS (FAPESPA). **Boletim da Moradia e do Saneamento Básico- 2023**. Belém: FAPESPA, 2023. Disponível em: <https://www.fapespa.pa.gov.br/sites/default/files/BOLETIM%20DA%20MORADA%20E%2>

OSANEAMENTO%202023_(VERS%C3%83O%20FINAL).pdf. Acesso em: 10 mai. 2025

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE NA AMAZÔNIA (IMAZON). **Belém Sustentável**. Belém: Imazon, 2015. Disponível em: <https://imazon.org.br/belem-sustentavel/>. Acesso em: 30 jul. 2025.

NOTA de esclarecimento sobre a Avenida Liberdade. **Agência Pará**. Governo do Pará. Belém-PA, 2025. Disponível em: <https://agenciapara.com.br/nota/10707/nota-de-esclarecimento-sobre-a-avenida-liberdade>. Acesso em: 05 ago. 2025.

ORGANIZAÇÕES mundiais de Justiça Climática assinam o Acordo de Glasgow. **Instituto Internacional Arayara (Arayara)**. Brasília-DF, 2020. Disponível em: <https://arayara.org/organizacoes-mundiais-de-justica-climatica-assinam-o-acordo-de-glasgow>. Acesso em: 31 jul. 2025.

PARÁ. Decreto nº 254, de 8 de agosto de 2019. **Institui o Fórum Paraense de Mudanças e Adaptação Climática e dá outras providências**. Diário Oficial do Estado do Pará. Belém-PA, 2019. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/normas/view/176806>. Acesso em: 05 ago. 2025.

PARÁ. Lei Ordinária nº 9.048, de 16 de janeiro de 2020. **Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas do Pará (PEMC/PA)**. Governo do Estado do Pará. Belém-PA, 2020.

RIMA - Estudo de Impacto Ambiental - Projeto Avenida Liberdade. **Secretaria de Estado de Transporte - SETRAN. Terra Meio Ambiente**. Belém-PA, 2023. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/10/Rima.pdf>. Acesso em: 06 mai. 2025.

SAAVEDRA, Aline. Secretaria Municipal de Comunicação (SECOM). Política de mudanças climáticas faz diagnóstico de emissões de carbono. Meio Ambiente e Sustentabilidade. **Agência Pará**. Belém-PA, 2022. Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/36769/politica-de-mudancas-climaticas-faz-diagnostico-de-emissoes-de-carbono>. Acesso em: 31 jul. 2025.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O Direito à Cidade como centro da Nova Agenda Urbana. **Boletim regional, urbano e ambiental**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_regional/160906_bru15_opinioao02.pdf. Acesso em: 04 ago. 2025.

SETA, Isabel. Avenida Liberdade para: obra é alvo de ação por impactos. **Agência Pública**, 2025. Disponível em: <https://apublica.org/2025/07/avenida-liberdade-para-obra-e-alvo-de-acao-por-impactos/>. Acesso em: 05 ago. 2025.

TAKETA, Brenda. Belém: O lado obscuro da COP30. **Instituto Humanitas Unisinos – IHU**. Reportagem publicada originalmente em O Joio e o Trigo. São Leopoldo-RS, 2025.

Disponível em: <https://ihu.unisinos.br/651400-belem-o-lado-obscur-o-da-cop30>. Acesso em: 30 jul. 2025.

WHAT is the United Nations Framework Convention on Climate Change? **United Nations Climate Change (UNFCCC)**. [s.i.]. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/what-is-the-united-nations-framework-convention-on-climate-change>. Acesso em: 31 jul. 2025.

CAPÍTULO 12 – A DESTINAÇÃO DE IMÓVEIS OCIOSOS E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: CAMINHOS PARA REVITALIZAÇÃO DO CENTRO HISTÓRICO DE BELÉM-PA NO CONTEXTO DA COP-30

Yasmin Siqueira Martins

Mestranda em Direito no PPGD/UFPA

adv.yasminmartins@gmail.com

<http://lattes.cnpq.br/0719061825009419>

Resumo

O Centro Histórico de Belém-PA reúne um dos mais relevantes acervos arquitetônicos da Amazônia, composto por edificações coloniais e bens de reconhecido valor cultural. Entretanto, esse conjunto encontra-se em processo de deterioração e abandono, reflexo de décadas de esvaziamento populacional, fragilidade institucional e carência de políticas urbanas consistentes. A realização da COP-30, em novembro de 2025, retoma os debates sobre a revitalização da área central, agora com foco em propostas que articulem preservação, sustentabilidade e justiça urbana. Nesse contexto, a pesquisa busca responder à seguinte questão-problema: de que maneira a destinação social de imóveis ociosos no Centro Histórico de Belém-PA pode promover a função social da propriedade e contribuir para a construção de uma cidade mais justa, democrática e sustentável no contexto da COP-30? O objetivo geral é examinar alternativas jurídicas e administrativas para a requalificação e o uso coletivo desses espaços, tendo como eixos a preservação do patrimônio, a redução das desigualdades socioespaciais e a consolidação do direito à cidade. De forma específica, propõe-se a: contextualizar o processo histórico de formação e esvaziamento do centro; avaliar a ineficácia dos instrumentos urbanísticos e fiscais previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor local; e analisar experiências nacionais de destinação social de imóveis ociosos e suas possibilidades de incorporação ao planejamento urbano de Belém-PA no contexto da COP-30. A metodologia adotada foi qualitativa, com base dedutiva, apoiada em revisão bibliográfica, análise documental e normativa, utilizando fontes constitucionais, legais e municipais, além de dados oficiais, relatórios técnicos, estudos acadêmicos e reportagens jornalísticas. Os resultados evidenciaram que a destinação social de imóveis ociosos no Centro Histórico de Belém é essencial para efetivar a função social da propriedade, superar a especulação e transformar a COP-30 em legado de inclusão, sustentabilidade e direito à cidade.

Palavras-chave: direito à cidade; especulação imobiliária; justiça socioespacial.

1 INTRODUÇÃO

A função social da propriedade constitui um dos pilares fundamentais do direito urbanístico brasileiro e desempenha papel central na efetivação do direito à cidade e da justiça socioespacial. No entanto, esse princípio constitucional tem sido sistematicamente negligenciado, sobretudo em cidades amazônicas como Belém, no estado do Pará (PA), onde

imóveis vazios ou subutilizados coexistem com um grave déficit habitacional e com a exclusão histórica de populações periféricas.

Em Belém-PA este quadro é agravado por décadas de ausência de planejamento urbano integrado, por políticas públicas fragmentadas e pela força da especulação imobiliária, que transforma o abandono em estratégia de valorização patrimonial. O Centro Histórico, que reúne um dos maiores acervos arquitetônicos da região Amazônica, tornou-se, ao longo do tempo, espaço de deterioração, esvaziamento populacional e insegurança urbana, revelando a distância entre o discurso de preservação patrimonial e a efetiva implementação de políticas de reabilitação.

Nesse contexto, a preparação para a 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP-30), a ser realizada em novembro de 2025, reacendeu discussões sobre a necessidade de destinação social dos imóveis ociosos como estratégia de revitalização urbana. Mais do que obras de fachada voltadas ao turismo ou à visibilidade internacional, a conferência projeta uma oportunidade para estruturar instrumentos permanentes de (re)ocupação social, cultural e habitacional do centro, alinhados à função social da propriedade.

Diante desse cenário, esta pesquisa busca responder à seguinte pergunta-problema: de que maneira a destinação social de imóveis ociosos no Centro Histórico de Belém-PA pode promover a função social da propriedade e contribuir para a construção de uma cidade mais justa, democrática e sustentável no contexto da COP-30?

O objetivo geral consistiu em analisar alternativas jurídicas e administrativas para a requalificação e o uso social desses imóveis, tendo como eixos centrais a preservação do patrimônio, a redução das desigualdades socioespaciais e a efetivação do direito à cidade. De modo específico, pretendeu-se: contextualizar o processo histórico de formação e esvaziamento do Centro Histórico de Belém; analisar a ineficácia dos instrumentos urbanísticos e fiscais previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor local; e examinar experiências nacionais de destinação social de imóveis ociosos e suas possibilidades de incorporação ao planejamento urbano de Belém no contexto da COP-30.

A metodologia utilizada foi qualitativa e de base dedutiva, com ênfase na análise bibliográfica, documental e normativa. Foram mobilizadas fontes constitucionais, legais e municipais, além de dados oficiais, relatórios técnicos, produções acadêmicas e reportagens jornalísticas, de modo a construir um panorama crítico sobre os imóveis ociosos e sua potencial destinação social.

A escolha do estudo de caso do Centro Histórico de Belém-PA se justifica pela singularidade dessa experiência na Amazônia, pela convergência entre patrimônio cultural, déficit habitacional e especulação imobiliária, e pelo impacto estratégico da COP-30 como catalisador de políticas urbanas.

Para alcançar os resultados esperados, o artigo organiza-se da seguinte forma: o primeiro tópico corresponde à introdução; o segundo aborda o processo de formação e esvaziamento do Centro Histórico de Belém-PA; o terceiro discute a ineficácia dos instrumentos urbanísticos e fiscais na efetivação da função social da propriedade; o quarto apresenta instrumentos jurídicos e administrativos para a destinação social dos imóveis ociosos, com base em experiências nacionais.

2 PROCESSO DE FORMAÇÃO E O Esvaziamento do Centro Histórico de Belém-PA

O centro histórico de Belém-PA teve sua formação diretamente ligada ao processo de colonização portuguesa na Amazônia. Fundada em 12 de janeiro de 1616, a cidade surgiu com a construção do Forte do Presépio, edificado pelos portugueses na margem da Baía do Guajará, como estratégia de ocupação militar e política para assegurar o domínio luso sobre o território amazônico, então alvo de investidas de outras potências europeias, como holandeses, franceses e ingleses (Pará, 2024).

No século XIX, o ciclo da borracha trouxe profundas transformações à cidade, modernizando sua infraestrutura urbana e promovendo a construção de novos equipamentos públicos, como o Theatro da Paz em 1878, o Mercado Ver-o-Peso em 1901 e o Palácio Antônio Lemos em 1873, todos situados no Centro Histórico. Essa fase de prosperidade conferiu à Belém-PA o título de "Belém da Belle Époque", marcada pela influência dos elementos de urbanismo e arquitetura baseados no modelo de urbanização francesa (Sousa, 2013).

O crescimento urbano concentrou-se nos bairros da Cidade Velha e da Campina, os quais constituem, na atualidade, o núcleo do Centro Histórico da cidade. Essa região abriga um dos mais significativos conjuntos arquitetônicos coloniais da Amazônia, reconhecido e protegido por tombamento nos âmbitos municipal, pela Fundação Cultural de Belém (FUNBEL); estadual, pela Secretaria de Estado de Cultura do Pará (SECULT); e federal, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

Apesar desse acúmulo de valor histórico, simbólico e cultural, o Centro Histórico de Belém passou a enfrentar, ao longo do século XX, um processo de esvaziamento e deterioração física, resultante de dinâmicas sociais, econômicas e políticas. Dentre os fatores que contribuem para esse fenômeno, se destacam: a expansão urbana desordenada e a migração intraurbana da população, a verticalização de outras áreas da cidade, a desvalorização funcional do patrimônio, a ausência de investimentos públicos estruturantes e a especulação imobiliária.

Inicialmente, o crescimento desordenado da cidade resultou em uma migração da população do centro para bairros periféricos ou áreas de expansão urbana, em busca por melhores condições habitacionais e infraestrutura urbana. Na década de 70, o processo de verticalização que já havia se instalado nos bairros de Nazaré e Batista Campos, se direcionou para outros bairros centrais, como Reduto e Umarizal. Na década de 80 a verticalização deixou de se concentrar nos bairros centrais e passou a se dirigir para os bairros do Marco e da Pedreira (Sousa, 2010).

Esse crescimento urbano, intensificado a partir da década de 1970, é corroborado por Gusmão e Soares (2018), ao observarem que a valorização e saturação dos terrenos centrais provocou o deslocamento de investimentos imobiliários para bairros não centrais, como Pedreira, Marco, Jurunas, Telégrafo e Cremação. Segundo os autores, esse movimento alterou a arquitetura e o modo de viver nas cidades, sendo impulsionado por empresas imobiliárias que passaram a priorizar áreas valorizadas da Região Metropolitana, sobretudo na capital.

Além disso, há ainda a desvalorização funcional do patrimônio, pois muitos desses casarões coloniais foram originalmente projetados como moradias unifamiliares e não atendem às demandas contemporâneas de habitação, acessibilidade, ventilação e infraestrutura. A adaptação às normas atuais de segurança, acessibilidade e conforto exige obras complexas e caras, o que acaba levando ao abandono ou à subutilização desses imóveis (Pereira, 2023).

Outro fator importante a ser considerado na conservação do patrimônio histórico é que a legislação de tombamento, o Decreto-Lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, impõe restrições e regras rígidas quanto a reformas, alterações estruturais e ao uso dos imóveis protegidos (Brasil, 1937). Como destaca Pereira (2023), a reabilitação de edificações históricas exige que as intervenções estejam em conformidade com as normas técnicas contemporâneas e com os princípios consagrados nas Cartas Patrimoniais, que orientam sobre a preservação do valor cultural dos imóveis.

Além disso, a ausência de incentivos fiscais e de políticas públicas consistentes de preservação e uso social do patrimônio contribui para o agravamento do processo de abandono

de imóveis históricos, pois desestimula sua manutenção pelos proprietários privados. Sem linhas de crédito, isenções tributárias ou subsídios diretos, a restauração torna-se financeiramente inviável, reforçando um ciclo de esvaziamento e deterioração.

Ressalta-se que a especulação imobiliária também exerce papel relevante nesse cenário. Com a expectativa de valorização futura dos imóveis e a ausência de mecanismos de indução à função social da propriedade, muitos proprietários optam por manter os imóveis fechados ou subutilizados. A existência e a permanência de vazios urbanos favorecem uma lógica de valorização que é capaz de prover os vazios urbanos, que impactam na oferta de imóveis frente a uma demanda crescente (Costa, 2021).

A insegurança urbana é outro fator crítico, pois por se tratar de um bairro predominantemente comercial, após o horário de funcionamento dos estabelecimentos há uma redução drástica do movimento nas vias, o que contribui para um clima de insegurança na área (Cavalcante; Tavares; Lima, 2021). A ausência do poder público, somada ao uso irregular de imóveis vazios por pessoas em situação de rua e usuários de drogas, cria uma imagem de abandono e insegurança que afasta a população e desestimula a permanência de moradores.

Como consequência direta desse esvaziamento, os impactos socioespaciais dessa dinâmica são múltiplos. Observa-se a perda de parte significativa da memória urbana de Belém, a subutilização de espaços com grande potencial cultural e turístico, além da intensificação das desigualdades socioespaciais. Portanto, compreender o processo de esvaziamento do Centro Histórico de Belém-PA é fundamental para pensar alternativas de (re)ocupação com base no direito à cidade, na função social da propriedade e na justiça urbana.

3 INEFICIÊNCIA DOS INCENTIVOS FISCAIS E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS PARA O CENTRO HISTÓRICO DE BELÉM-PA

A escolha de Belém-PA para sediar a COP-30, em novembro de 2025, representa um marco histórico para a Amazônia e para o Brasil. Pela primeira vez, um megaevento climático de alcance global terá como palco uma capital amazônica, trazendo consigo a expectativa de projetar a região internacionalmente, atrair investimentos e consolidar políticas voltadas à sustentabilidade.

As obras e projetos em curso, em grande parte voltados à requalificação de áreas centrais, levantam a questão de como alinhar investimentos à promoção da função social da propriedade e do direito à cidade, de modo a evitar que a conferência se transforme apenas em

Com a finalidade de proteger o patrimônio histórico edificado, a Prefeitura Municipal de Belém promulgou a Lei n. 7.709 de 18 de maio de 1994 – também conhecida como Lei de Patrimônio Histórico – que instituiu incentivos fiscais para proprietários de imóveis tombados ou localizados em áreas de proteção, por meio da concessão de descontos no Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) (Belém, 1994).

O intuito é fomentar a preservação do patrimônio histórico, estimulando sua conservação e utilização adequada. Conforme a legislação, os descontos variam de acordo com o grau de integridade do bem: 100% para imóveis tombados com integridade arquitetônica plena, 75% para aqueles parcialmente modificados e 10% para os bens classificados como de acompanhamento, de acordo com a previsão no artigo 37 da lei municipal (Belém, 1994).

Para ter acesso a este benefício, os proprietários devem se inscrever anualmente nos editais publicados no segundo semestre, no Diário Oficial do Município, por meio do site da Secretaria Municipal de Finanças de Belém (SEFIN). Segundo a Prefeitura de Belém (2024), a análise das solicitações de isenção de IPTU é feita pela FUMBEL, sendo o benefício concedido apenas a imóveis em bom estado de conservação, comprovado por vistoria técnica anual, conforme a redação do artigo 38 da lei municipal (Belém, 1994).

A lógica da política fiscal, portanto, se orienta pela premissa de que a desoneração tributária estimula a conservação do patrimônio edificado. No entanto, apesar da intenção normativa, um dos principais entraves está na realidade socioeconômica e fundiária dos imóveis do Centro Histórico de Belém-PA. Muitos deles, se encontram em estado de abandono ou ruínas, justamente os que mais demandam intervenção pública, não se enquadrando nos critérios de elegibilidade para o benefício, perpetuando o ciclo de deterioração.

De acordo com a pesquisa realizada por Tourinho *et al.* (2021), aponta que 59,5% dos imóveis da Cidade Velha encontram-se baldios, em ruínas ou com conservação considerada ruim ou apenas regular, e 44,79% dos imóveis carecem de informações sobre sua situação fundiária. Além disso, a adesão ao programa depende da iniciativa dos próprios proprietários, o que, na ausência de campanhas educativas, assessoria técnica e fiscalização, tende a restringir sua eficácia.

Como destaca Villaça (2001), nesses espaços, observa-se, de um lado, uma área central privilegiada, onde reside uma minoria que usufrui dos frutos do trabalho social coletivo e concentra o acesso a equipamentos urbanos essenciais – como infraestrutura de mobilidade, transporte público de qualidade, saneamento básico, abastecimento de água, coleta de lixo, iluminação, escolas e unidades de saúde – e, de outro lado, uma vasta periferia, habitada pela

maioria da população, historicamente excluída desse acesso e submetida a condições precárias de urbanização e serviços públicos.

Como sublinha Trindade (2012), o direito à cidade, em termos jurídicos, somente se efetiva quando vinculado à função social da propriedade, pois é esse princípio que legitima a democratização do espaço urbano. Nesse contexto, a ausência de políticas efetivas compromete não apenas a preservação material dos bens tombados, mas enfraquece também o ordenamento territorial que deveria estar sustentado no princípio da função social da propriedade, consagrado no artigo 182, §2º da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e regulamentado pelo Estatuto da Cidade, instituído pela Lei Federal n. 10.257/2001 (Brasil, 1988; Brasil, 2001).

Ao regulamentar os artigos 182 e 183 da CF/1988, o Estatuto da Cidade estabelece que a propriedade urbana não pode ser entendida de forma abstrata, devendo atender ao bem coletivo por meio de diretrizes do Plano Diretor, assegurando qualidade de vida, justiça social, preservação ambiental e uso sustentável do solo (Brasil, 2001).

Contudo, como ressaltam Carvalho e Rodrigues (2015), mais de 15 anos após sua promulgação, a aplicação concreta do Estatuto da Cidade permanece limitada, sobretudo em cidades periféricas como Belém-PA, onde a especulação imobiliária ainda se sobrepõe ao interesse público.

Os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação mediante títulos da dívida pública, configuram um mecanismo escalonado de indução e sanção, destinado a assegurar o cumprimento da função social e a promoção de uma cidade mais justa, inclusiva e democrática (Brasil, 2001). A omissão do poder público municipal na regulamentação desses instrumentos contribui para a perpetuação de uma lógica especulativa do solo urbano, que prioriza a valorização financeira da propriedade em detrimento da sua função social e coletiva (Rolnik, 2015).

Em Belém-PA, especificamente, observa-se que o Plano Diretor vigente, instituído pela Lei n. 8.655 de 30 de julho de 2008, ainda que discipline formalmente alguns dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, carece de efetiva aplicação prática (Belém, 2008). Como resultado da omissão do poder público municipal, favorece a manutenção de imóveis desocupados ou subutilizados, especialmente no Centro Histórico de Belém-PA, onde a valorização fundiária especulativa convive com a ruína física do patrimônio.

Paralelamente, o Plano Diretor, que deveria ter sido revisado em 2018, conforme determina o Estatuto da Cidade, que exige atualizações periódicas a cada dez anos, permanece,

até o presente momento, sem atualização, acumulando um atraso de sete anos. A desatualização normativa compromete a incorporação de novos instrumentos legais, restringe a operacionalização de políticas públicas de ordenamento territorial e limita a capacidade do município em gerir de forma eficaz os conflitos e dinâmicas urbanas contemporâneas.

A ausência de revisão periódica do plano diretor fragiliza a política urbana ao impedir a integração entre as normas e a realidade concreta das cidades. Essa lacuna resulta em um planejamento ineficaz e descolado das transformações urbanas, incapaz de enfrentar problemas contemporâneos como as mudanças climáticas, a expansão desordenada, os processos de gentrificação e a precarização habitacional (Vieira; Lima, 2021).

Além disso, a falta de atualização compromete diretamente a eficácia dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade – como o PEUC, o IPTU progressivo e a desapropriação-sanção – que, sem regulamentação local adequada, tornam-se inoperantes ou aplicados de forma fragmentada, perdendo seu potencial de indução à função social da propriedade.

Outro efeito negativo é a insegurança jurídica e institucional: a inexistência de processos revisórios regulares gera instabilidade, dificulta a coordenação entre poder público, iniciativa privada e sociedade civil, e enfraquece a implementação de políticas urbanas estruturantes. Soma-se a isso a restrição ao controle social e à governança democrática, uma vez que a não convocação da sociedade para participar da revisão do plano diretor priva a população do exercício pleno do direito à cidade, contrariando o Estatuto da Cidade, que prevê a gestão democrática como diretriz fundamental da política urbana (Brasil, 2001).

Portanto, a necessária revisão do Plano Diretor de Belém deve ser compreendida não apenas como uma exigência legal prevista no Estatuto da Cidade, mas como uma oportunidade estratégica para redefinir os rumos do planejamento urbano, resgatar a função social da propriedade e promover o uso qualificado dos imóveis ociosos, especialmente no Centro Histórico de Belém-PA. Mais do que uma atualização normativa, trata-se de um processo técnico e político que deve refletir as transformações urbanas contemporâneas, respondendo aos desafios sociais, econômicos e ambientais que marcam o tecido urbano da cidade.

Como destaca Maricato (2011), essa lógica de abandono está inserida em uma estrutura de poder que privilegia os interesses da propriedade privada inativa e reforça a exclusão de populações vulnerabilizadas. A inércia institucional, nesse contexto, sustenta uma política urbana excludente, que posterga a efetivação do direito à cidade e a realização da função social da propriedade, conforme determinado pela CF/1988 (Brasil, 1988).

Para romper com esse ciclo, é imprescindível que a requalificação dos imóveis ociosos ocorra por meio de sua inserção em políticas públicas intersetoriais, voltadas à habitação de interesse social, à economia criativa, à produção cultural e à participação comunitária. Essas políticas devem estar ancoradas em um marco legal atualizado e em instrumentos urbanísticos capazes de induzir o uso social da propriedade urbana, sempre articulados a mecanismos de controle social e planejamento participativo.

Nesse sentido, a revisão do Plano Diretor deve abrir caminho para a implementação de ações concretas de reabilitação urbana e valorização do patrimônio, consolidando um urbanismo estratégico que reconheça a centralidade do Centro Histórico de Belém-PA na produção de justiça urbana e direito à cidade.

4 INSTRUMENTOS JURÍDICOS E ADMINISTRATIVOS PARA A JUSTIÇA URBANA NO CONTEXTO DA COP-30 EM BELÉM-PA

As obras e projetos em curso para a COP-30, em grande parte voltados à requalificação de áreas centrais e de visibilidade internacional, levantam a questão de como alinhar investimentos à promoção da função social da propriedade e do direito à cidade, de modo a evitar que a conferência se transforme apenas em vitrine de modernização urbana, sem contrapartidas sociais duradouras.

A visibilidade internacional proporcionada pelo evento poderá atrair investimentos voltados à requalificação urbana, à promoção da acessibilidade e à preservação do patrimônio histórico. Contudo, tais investimentos somente produzirão efeitos sociais concretos se vinculados a um planejamento urbano integrado que assegure o cumprimento da função social da propriedade e a inclusão socioespacial de populações marginalizadas.

Nesse ponto, Prado (2015) alerta que o discurso do desenvolvimento urbano sustentável muitas vezes opera mais como um mito legitimador do que como paradigma efetivo de transformação, servindo para viabilizar intervenções alinhadas à lógica de mercado, sem enfrentar as desigualdades socioambientais estruturais. Tal advertência é pertinente ao caso de Belém-PA, já que as obras em curso para a COP-30 tendem a reproduzir a dualidade entre a “cidade vitrine” e a “cidade real”, com benefícios concentrados em áreas de alta visibilidade, enquanto a população mais vulnerável permanece à margem.

Atualmente, Belém-PA carece de uma legislação específica para imóveis ociosos. A Lei n. 7.709/1994 limita-se a prever incentivos fiscais para a preservação patrimonial, mas não

contempla mecanismos voltados ao reaproveitamento de imóveis abandonados ou subutilizados, tampouco estabelece sanções ou medidas coercitivas para coibir a especulação fundiária e o abandono de imóveis.

Diante da inoperância dos instrumentos previstos no Plano Diretor de Belém – seja pela ausência de regulamentação adequada, seja pela falta de vontade política em aplicá-los – o presente estudo, nesta seção, busca analisar alternativas possíveis para subsidiar a reabilitação urbana dos imóveis ociosos localizados no Centro Histórico de Belém-PA.

Em um primeiro momento, apresentam-se instrumentos jurídicos e administrativos que podem constituir alternativas viáveis para Belém-PA, que tiveram êxito em diferentes municípios brasileiros. Posteriormente, busca-se identificar as opções teóricas e práticas de requalificação que dialogam com a realidade socioespacial da cidade, a partir de eixos temáticos, de modo a transformar os imóveis ociosos em ativos urbanos comprometidos com a inclusão social, a justiça urbana e o fortalecimento da função social da propriedade.

A primeira medida estratégica consiste na criação de uma legislação municipal específica que regule a destinação de imóveis vazios. Essa norma poderia estabelecer diretrizes para o uso social de imóveis desocupados, prevendo formas de cessão de uso para habitação de interesse social, projetos culturais, cooperativas populares, além de criar incentivos fiscais vinculados ao cumprimento da função social da propriedade.

Como exemplo, a cidade de Cuiabá, no estado do Mato Grosso, instituiu a Lei Municipal n. 6.425/2019, que regula formalmente o procedimento de arrecadação de imóveis urbanos abandonados. Nessa lei, o município pode identificar imóveis ociosos – por abandono ou inadimplência – e, após processo administrativo, incorporá-los ao patrimônio municipal com destinação prioritária para habitação social ou serviços públicos; alternativamente, concedê-los para entidades com fins filantrópicos, assistenciais, educativos ou esportivos (Cuiabá, 2019).

A segunda alternativa viável é a implementação de programas municipais de reabilitação e uso social com financiamento público, que integrem o mapeamento de imóveis ociosos à seleção pública de áreas com potencial de uso social. Esses programas podem ser viabilizados com recursos de fundos municipais, estaduais ou federais e parcerias interinstitucionais.

O programa “Reviver Centro”, criado pela Lei Complementar n. 229/2021 no município do Rio de Janeiro, no estado do Rio de Janeiro, visa requalificar o Centro Histórico por meio da integração entre habitação de interesse social e incentivos fiscais. Além disso, institui o Programa de Locação Social, como instrumento integrante da Política Habitacional

do Município, nas condições e áreas de abrangência definidas por esta lei complementar (Rio de Janeiro, 2021a). Já a Lei Municipal n. 6.999/2021 concede benefícios fiscais de isenção ou suspensão de IPTU, ISS e ITBI para empreendimentos imobiliários enquadrados no Reviver Centro (Rio de Janeiro, 2021b).

Uma terceira via eficaz para a reabilitação de imóveis ociosos é a utilização das Parcerias Público-Privadas (PPPs), previstas no artigo 174 da CF/1988, que estabelece que o Estado exercerá, como agente normativo e regulador da atividade econômica, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, devendo atuar de forma cooperada com a iniciativa privada (Brasil, 1988).

O conceito de PPP é juridicamente disciplinado pela Lei Federal n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de PPPs no âmbito da administração pública. De acordo com o artigo 2º, PPP é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, celebrado entre o poder público e entes privados para a prestação de serviços de interesse público, que envolva investimentos significativos e a alocação de riscos (Brasil, 2004).

O município de São Paulo firmou uma PPP Habitacional, chamada Casa da Família, para construção de habitações de interesse social, com implantação em múltiplos lotes e inclusão de infraestrutura urbana e equipamentos públicos urbanos. Embora não diretamente voltada ao patrimônio histórico, é uma PPP municipal aplicada à reabilitação urbana e ocupação de áreas desocupadas ou subutilizadas no centro e zonas adjacentes (São Paulo, 2022).

Também se destaca o uso da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), instrumento jurídico-administrativo previsto no Decreto-Lei n. 271/1967, regulamentado e complementado por legislações como a Lei Federal n. 9.636/1998 e a Lei Federal n. 11.481/2007. Esse mecanismo permite a cessão de imóveis públicos, pertencentes à União, estados, Distrito Federal ou municípios, por prazo determinado ou indeterminado, para fins de interesse social, cultural, habitacional, produtivo ou comunitário. Trata-se de um título que confere ao concessionário o direito de uso qualificado do bem, sem transferência da propriedade, preservando o caráter público do imóvel e vinculando sua utilização ao cumprimento da finalidade pactuada (Brasil, 1967; Brasil, 1998; Brasil, 2007).

O município de Recife incorporou a política urbana da cidade a CDRU às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), assegurando que famílias residentes em áreas tradicionalmente marcadas pela informalidade pudessem ter garantida a posse qualificada do solo. Conforme registra a legislação local, “[...] a Concessão do Direito Real de Uso e a

Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia poderão ser utilizadas, preferencialmente de forma coletiva, como instrumentos legais de regularização nas ZEIS” (Recife, 2021).

Além disso, há ainda mecanismos administrativos: a afetação administrativa de imóveis públicos; os convênios público-comunitários, para destinar imóveis a coletivos culturais, cooperativas populares e associações de bairro; bem como a criação de incubadoras municipais e programas de economia solidária, capazes de transformar imóveis ociosos em centros permanentes de geração de renda, inovação tecnológica e educação ambiental.

A complexa realidade social de Belém-PA, marcada por déficit habitacional, especulação imobiliária, precariedade urbana e exclusão socioespacial, exige que a preparação da cidade para a COP-30 transcenda as obras de fachada e se traduza em políticas públicas estruturantes e inclusivas.

O Quadro 1, a seguir, sintetiza essa proposta, organizado em eixos temáticos os principais objetivos a serem alcançados, os legados esperados para a cidade e os instrumentos jurídicos e administrativos capazes de viabilizar a reabilitação urbana no contexto da COP-30, de modo a transformar vazios urbanos em ativos coletivos voltados à moradia, cultura, educação, economia solidária e fortalecimento institucional.

Quadro 1 – Eixos temáticos, objetivos, legados e instrumentos para a reabilitação urbana no contexto da COP-30.

Eixo Temático	Objetivos principais	Legado esperado	Instrumentos
Habitação Social	Transformar imóveis ociosos em moradias populares nas áreas centrais, reduzindo o déficit habitacional e prevenindo a gentrificação.	Garantia do direito à moradia, efetivação da função social da propriedade e permanência da população de baixa renda no centro.	Lei municipal para imóveis vazios; CDRU/CUEM; programas de locação social; incentivos fiscais.
Infraestruturas Institucionais e Governança Urbana	Criar sedes de apoio e serviços durante a COP-30, com reutilização posterior como secretarias e centros de atendimento.	Fortalecimento da administração municipal, descentralização de serviços e legado institucional duradouro.	Afetação administrativa de imóveis; concessão de uso; parcerias interinstitucionais.
Centros de Cultura, Memória e Identidade Amazônica	Criar espaços culturais voltados à identidade amazônica, juventude periférica e coletivos comunitários.	Ampliação do acesso cultural, valorização da memória amazônica e fortalecimento da cultura popular.	CDRU para coletivos culturais; leis de fomento; permissão de uso de imóveis públicos.
Cooperativas Populares e Economia Solidária	Destinar imóveis a incubadoras de cooperativas em gastronomia, artesanato e reciclagem.	Inclusão produtiva, geração de renda local e fortalecimento da economia solidária, especialmente para mulheres chefes de família.	Concessão de uso especial; programas municipais de apoio; incentivos fiscais.
Espaços Educativos, Sustentabilidade e Formação Cidadã	Transformar imóveis em centros de educação ambiental, agroecologia e cursos técnicos/ENEM para juventude periférica.	Formação cidadã, segurança alimentar, resiliência climática e redução das desigualdades educacionais.	Programas municipais de educação ambiental; concessão de uso coletivo.

Fonte: Elaboração própria, 2025.

Portanto, os diferentes instrumentos jurídicos e administrativos disponíveis – legislação específica, programas de reabilitação com financiamento público, PPPs, CDRU/CUEM, concessões de uso, incentivos fiscais e convênios comunitários – oferecem à

Belém-PA um conjunto robusto de alternativas para enfrentar o problema dos imóveis ociosos e alinhar a função social da propriedade ao direito à cidade.

No caso de Belém-PA, sede da COP-30, há uma oportunidade única de articular a política urbana com a pauta climática e ambiental. A concessão de imóveis públicos para coletivos culturais, movimentos de moradia e projetos comunitários pode contribuir para tornar a cidade mais resiliente, democrática e sustentável.

Dessa forma, mesmo com as limitações impostas pelo atual Plano Diretor de Belém e pela inoperância dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, a cidade dispõe de um conjunto robusto de alternativas jurídicas, administrativas e urbanísticas que poderiam ser mobilizadas para dar efetiva destinação social aos imóveis ociosos. A implementação dessas políticas, especialmente no contexto da COP-30, pode representar um avanço significativo em direção à construção de uma cidade mais justa, sustentável e democrática.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permitiu demonstrar que a destinação social de imóveis ociosos do Centro Histórico de Belém-PA não é apenas uma possibilidade jurídica ou administrativa, mas uma condição necessária para a efetivação da função social da propriedade e para a construção de uma cidade mais justa, inclusiva e sustentável. O levantamento histórico evidenciou que o esvaziamento populacional, a especulação imobiliária e a ausência de políticas públicas eficazes fragilizaram a vitalidade urbana da área central, perpetuando um ciclo de abandono que compromete tanto a memória coletiva quanto o direito à cidade.

À luz desse quadro, a COP-30 deixa de se configurar como simples vitrine internacional e passa a representar uma oportunidade jurídica, urbanística e política para a reconversão dos vazios urbanos em ativos coletivos, por meio de um portfólio de instrumentos já previstos no ordenamento brasileiro e testados em outras capitais.

Os resultados evidenciam que mecanismos consagrados – como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – permanecem subutilizados ou ineficazes, em razão da ausência de regulamentação adequada e da inércia do poder público local. Em contrapartida, a experiência de outros municípios brasileiros demonstra que a combinação entre legislação específica, programas de reabilitação com financiamento público, PPPs e concessões de uso qualificado, como a CDRU, constitui caminho viável para transformar imóveis ociosos em infraestruturas

sociais, culturais e habitacionais, efetivando, assim, o princípio constitucional da função social da propriedade.

Portanto, a ressignificação do Centro Histórico de Belém-PA deve transcender à lógica conservadora da preservação patrimonial e assumir um papel estruturante na promoção do direito à cidade. O desafio é impedir que se consolide um modelo de “cidade vitrine”, voltada exclusivamente ao turismo e ao capital imobiliário, e construir, em seu lugar, uma cidade que reconheça o valor do patrimônio como recurso coletivo e motor de transformação social.

A realização da COP-30, nesse contexto, emerge como catalisador estratégico. Longe de ser entendida apenas como vitrine internacional, a conferência deve ser tratada como oportunidade singular para alinhar a pauta climática global às demandas locais. Em termos de legado, a cidade que emerge desta agenda é aquela em que a propriedade urbana deixa de ser reserva de valor inativa e se converte em infraestrutura de direitos: moradia, cultura, trabalho, educação, inovação, serviços públicos ou iniciativas de economia solidária, a fim de recuperar sua vitalidade urbana e integrá-los à dinâmica social da cidade.

Por fim, conclui-se que a destinação social de imóveis ociosos no Centro Histórico de Belém-PA é indispensável para efetivar a função social da propriedade, enfrentar o esvaziamento urbano e a especulação imobiliária e transformar a COP-30 em oportunidade de inclusão socioespacial. Defende-se a revisão urgente do Plano Diretor e a adoção de instrumentos jurídicos e administrativos capazes de converter imóveis abandonados em moradia, cultura e serviços, consolidando um modelo de cidade democrática, sustentável e comprometida com o bem comum.

REFERÊNCIAS

BELÉM. 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-PA, 30 jul. 2008.

BELÉM. **Lei nº 7.709, de 18 de maio de 1994**. Dispõe sobre a preservação e proteção do patrimônio histórico, artístico, ambiental e cultural do Município de Belém e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pa/belem/lei-ordinaria/1994/7709/lei-ordinaria-n-7709-1994>. Acesso em: 25 jun. 2025.

BELÉM. Prefeitura de Belém torna público o edital de isenção de IPTU 2025 para imóveis tombados. **Agência Belém**, Belém, 31 jul. 2024. Disponível em: <https://agencia.belem.pa.gov.br/prefeitura-de-belem-torna-publico-o-edital-de-isencao-de-iptu-2025-para-imoveis-tombados/>. Acesso em: 9 ago. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 ago. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 1 dez. 1937.

BRASIL. Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 fev. 1967.

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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 31 dez. 2004.

BRASIL. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Dispõe sobre a regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 jun. 2007.

BRASIL. Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 de maio de 1998.

CARVALHO, Claudio Oliveira; RODRIGUES, Raoni Andrade. O Estatuto da Cidade e seus 15 Anos: opiniões novas na casa velha. **Revista Paranaense de Desenvolvimento - RPD**, v. 37, n. 131, p. 53-65, 2016. Disponível em: <https://ipardes.emnuvens.com.br/revistaparanaense/article/view/863>. Acesso em: 31 ago. 2025.

CAVALCANTE, Acilon Himercírio Baptista; TAVARES, Ana Carolina Miranda Lima; LIMA, José Julio Ferreira. Paisagem cultural e economia criativa: caminhos e desafios para a preservação do patrimônio no Centro Histórico de Belém. *In*: ENANPARQ – Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2021, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: ANPARQ, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/4g9huX9>. Acesso em: 9 jun. 2025.

COSTA, Marcus Vinicius Zamorim da. **Mapeamento dos vazios urbanos e o estudo do IPTU Progressivo no bairro da Cidade Velha, Belém-PA**. Orientador: Tabilla Verena da Silva Leite. 2021. 155 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia Cartográfica e de Agrimensura) – Universidade Federal Rural da Amazônia, Campus Belém, 2021. Disponível em: <http://bdta.ufra.edu.br/jspui/handle/123456789/1951>. Acesso em: 09 de jun. de 2025.

CUIABÁ. **Lei Municipal nº 6.425, de 2019**: estabelece normas para arrecadação de imóveis abandonados no Município de Cuiabá e dá outras providências. Cuiabá: Câmara Municipal,

2019. Disponível em:

<https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L64252019.html>. Acesso em: 7 ago. 2025.

GUSMÃO, Luiz Henrique Almeida; SOARES, Daniel Araújo Sombra. Produção desigual do espaço: o processo de verticalização em Belém (PA). **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, jan. 2018. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/cccss/2018/01/producao-desigual-espaco.html>. Acesso em: 10 jun. 2025.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **Bens tombados**. 2014. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/126/>. Acesso em: 9 ago. 2025.

_____. **Mapa interativo de bens tombados em Belém – Superintendência do Pará**. 10 set. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/iphan/pt-br/superintendencias/para/mapa-interativo-de-bens-tombados-em-belem>. Acesso em: 10 jun. 2025.

_____. **Mapa interativo de bens tombados em Belém (PA)**. Google My Maps, 2025. Disponível em:

https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=19jxV9CC_ks4NZBSLsc2XZ0VmgBw&ll=-1.4539239323815916%2C-48.480357886616275&z=14. Acesso em: 6 jun. 2025.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.

PARÁ. **Museu Forte do Presépio**. Secretaria de Estado de Cultura do Pará, 2024. Disponível em: <https://museus.pa.gov.br/museus/7/museu-forte-do-prespio>. Acesso em: 9 jun. 2025.

PEREIRA, Ricardo Augusto Borges Porfírio. Abordagens modernas em reabilitação estrutural de edificações históricas: preservação e sustentabilidade. **Engenharias**, v. 27, n. 118, 15 jan. 2023. DOI: 10.69849/revistaft/cs10202301151446.

PRADO, André Luiz. Desenvolvimento urbano sustentável: de paradigma a mito. **Oculum Ensaios**, Campinas, v. 12, n. 1, p. 63-75, jan./jun. 2015. DOI: <https://doi.org/10.24220/2318-0919v12n1a2714>.

RECIFE. **Plano Diretor do Recife**. Lei Complementar nº 2, de 23 de abril de 2021.

Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-recife-pe>. Acesso em: 30 ago. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar nº 229, de 14 de julho de 2021 (consolidada com as alterações da Lei Complementar nº 264, de 6 de outubro de 2023)**. Institui o Programa Reviver Centro [...] e dá outras providências, 2021a. Disponível em: <https://reviver-centro-perj.hub.arcgis.com/documents/19109f2c99c74379bdf423c1331c7829/explore>. Acesso em: 6 ago. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 6.999, de 14 de julho de 2021**. Concede benefícios fiscais de isenção ou suspensão de IPTU, ISS e ITBI para obras e edificações enquadradas no Programa Reviver Centro de requalificação da região central da cidade, 2021b. Disponível em:

<https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/66ff1c35b8d68ddd032578690069dda8/d66e82c5b96d245403258713004d60d4?OpenDocument>. Acesso em: 6 ago. 2025.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SÃO PAULO. Prefeitura de São Paulo lança PPP para revitalizar Parque D. Pedro II. **Investe SP**, 29 jul. 2022. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/web/se/w/noticias/120454>. Acesso em: 7 ago. 2025.

SOUSA, Wellington Leal da Silva. Espaços urbanos e os processos de esvaziamento e reocupação no centro histórico de Belém-PA. **Revista Formação (Online)**, Presidente Prudente, v. 20, n. 34, p. 157-176, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/download/5163/4401/20669>. Acesso em: 9 jun. 2025.

SOUSA, Wellington Leal da Silva; PINHEIRO, Francisco das Chagas Sousa; SANTOS, Roseane Gomes dos. Reestruturação urbana e os novos usos do espaço: entre a valorização e a segregação do centro histórico de Belém (PA). Observatório Geográfico de América Latina, México, EGAL 2010 – **X Encuentro de Geógrafos de América Latina**, p. 1-15, 2010. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Geografi aespacial/27.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2025.

TRINDADE, Thaís Aparecida. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 87, p. 139-169, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452012000200007>.

TOURINHO, Helena Lúcia Zagury; MACEDO, Ana Beatriz Fernandes de; ALVES, Patrick Dhones Oliveira; LOBO, Marco Aurélio Arbage. Situação fundiária e conservação de imóveis em centros históricos: o caso do bairro da Cidade Velha – Belém (PA). **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 1926-1956, 2021. ISSN 2317-7721. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2021.61297>.

VIEIRA, Bruno Soeiro; LIMA, José Júlio. O Estatuto da Cidade e o planejamento municipal integral. In: FERNANDES, Edésio (org.). **20 anos do Estatuto da Cidade**: experiências e reflexões [recurso eletrônico]. Belo Horizonte: Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021. p. 28-39. Disponível em: https://issuu.com/edesiofernandes/docs/20_anos_do_estatuto_da_cidade. Acesso em: 2 out. 2025.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; Lincoln Institute, 2001.

CAPÍTULO 13 – BELÉM-PA COMO CIDADE EXCLUDENTE E VULNERÁVEL FRENTE ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: INFLUÊNCIA DA BELLE ÉPOQUE PARA UMA CIDADE NÃO-RESILIENTE

Lorena Valente de Oliveira

Mestranda em Direito no PPGD-UFGA

lorenavalenteadv@gmail.com

<http://lattes.cnpq.br/5486657679795303>

Resumo

A presente pesquisa busca analisar como o ideário urbanístico da Belle Époque em Belém, estado do Pará (PA), marcado pela busca de modernização estética e pela segregação espacial, influenciou a consolidação de um modelo urbano excludente e ambientalmente vulnerável, especialmente frente aos desafios impostos pelas mudanças climáticas contemporâneas. A região Amazônica foi alvo da exploração da borracha por um considerável período no século XIX, e isso trouxe grandes mudanças para a capital do estado. O objetivo consistiu em compreender os efeitos duradouros do ideário urbanístico da Belle Époque em Belém-PA sobre a estrutura socioespacial da cidade e sua vulnerabilidade frente às mudanças climáticas atuais, identificando quais os impactos dessas alterações na urbanização da cidade atualmente, especialmente porque nesse período Belém-PA apresentou altos índices de desenvolvimento, o que não necessariamente figura como sinônimo de uma cidade resiliente. Para tanto, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa com base em uma análise histórico-crítica, articulando os campos do direito urbanístico e ambiental e da geografia urbana.

Palavras-chave: segregação socioespacial; urbanização; vulnerabilidade ambiental.

1 INTRODUÇÃO

No século XIX, aproximadamente a partir de 1870, um novo estilo de vida era gerado nos territórios europeus, com destaque para a França, epicentro de um período denominado de Belle Époque, período tão notável que originou uma nova ordem de acontecimentos nos locais em que se instaurou.

Gerada principalmente pela estabilidade subsistente no território francês, em decorrência do fim da guerra Franco-Prussiana, como também pelo advento da Segunda Revolução Industrial, que trouxe maior contingente populacional para os territórios urbanos, a Belle Époque promoveu uma renovação no que diz respeito ao pensamento cultural, transformando o cotidiano dos contemporâneos a este cenário.

Sob a liderança do intendente Antônio Lemos, Belém-PA pretendia ser um pedaço da Europa no meio da Amazônia, seja pela arquitetura, vestimentas, costumes e modo de viver importados do continente europeu. Todas essas transformações, impulsionadas pelo ciclo da

borracha na região e pela crença no chamado “progresso civilizatório europeu”, resultaram na remodelação estética e funcional da cidade, com a construção de avenidas arborizadas, praças ornamentadas, edifícios neoclássicos e infraestruturas de saneamento voltadas às áreas centrais (Coelho, 2011).

Contudo, tal modernização privilegiou uma elite urbana e consolidou um modelo de urbanização profundamente excludente, relegando as populações mais pobres às periferias insalubres e alagadiças, sem acesso adequado aos serviços públicos. Assim, o ideário da Belle Époque em Belém-PA não apenas reconfigurou o espaço urbano sob uma lógica eurocêntrica e segregadora, como também lançou as bases para um modelo de cidade desigual e ambientalmente vulnerável, cujos efeitos se fazem sentir até os dias atuais, especialmente diante dos desafios impostos pelas mudanças climáticas.

O artigo teve como objetivo geral analisar como o ideário urbanístico da Belle Époque em Belém-PA, orientado por padrões estéticos europeus e pelos interesses das elites locais, contribuiu para consolidar um modelo de cidade excludente e ambientalmente vulnerável, comprometendo a capacidade de resiliência urbana de Belém-PA diante dos desafios impostos pelas mudanças climáticas contemporâneas.

Para tanto, nos objetivos específicos investiga-se o contexto político e urbano da Belém da borracha, com ênfase nas transformações promovidas durante a gestão de Antônio Lemos; analisam-se as estratégias de modernização e os mecanismos de segregação socioespacial instituídos no período; e examinam-se os efeitos duradouros deste modelo sobre a configuração atual da cidade.

A partir dessa análise, pretende-se contribuir para o debate sobre justiça socioambiental e planejamento urbano na Amazônia, propondo caminhos para superar os legados de uma modernização elitista e avançar em direção a uma cidade mais inclusiva, sustentável e resiliente.

A pergunta-problema do estudo buscou responder: como as transformações urbanísticas e políticas da Belle Époque belenense, centrada na estética europeia e nos interesses das elites locais, contribuiu para a consolidação de um modelo de municipal excludente e socioambientalmente vulnerável, dificultando a construção de uma cidade resiliente?

O artigo se estrutura primeiramente no exame de forma sucinta do contexto da Belle Époque ocorrida na cidade de Belém-PA, analisando a expansão da economia da borracha na região Amazônica. Posteriormente, o foco recai sobre as dinâmicas de urbanização daquele

período, especialmente as distinções geradas entre os modos de vida da elite e das camadas populares. Por fim, são discutidos os fatores que contribuíram para a configuração atual de uma cidade não resiliente.

2 METODOLOGIA

A pesquisa buscou adotar uma abordagem qualitativa e interdisciplinar, articulando métodos da história urbana, da ecologia política e da análise socioespacial, por isso, a investigação desenvolveu-se em três etapas principais (Lakatos; Marconi, 2003).

A primeira consistiu na análise histórico-documental de fontes primárias do final do século XIX e início do XX, como relatórios da Intendência Municipal de Belém, mapas urbanos, fotografias, jornais e a legislação da época, a exemplo do Código de posturas de 1880 e 1897, a fim de identificar os fundamentos e os impactos do projeto modernizador de Antônio Lemos.

A segunda etapa baseou-se no levantamento de dados contemporâneos acerca da vulnerabilidade socioambiental, focado em indicadores de fenômenos presentes na cidade de Belém-PA como alagamentos recorrentes, ocupações precárias e déficit de infraestrutura.

Por fim, a terceira etapa consistiu em uma revisão crítica da literatura especializada, especialmente sobre direito urbanístico e ambiental, com o intuito de analisar os vínculos entre desigualdade urbana, exclusão territorial e riscos climáticos.

A análise dos dados foi conduzida de forma interpretativa e comparativa, evidenciando as continuidades históricas entre o modelo de cidade herdado da Belle Époque e os desafios enfrentados por Belém-PA na atualidade diante das mudanças climáticas.

3 EXPANSÃO DA BORRACHA E O CONTEXTO GERAL DA BELLE ÉPOQUE NA REGIÃO AMAZÔNICA

Nesta seção se aborda acerca da expansão da borracha na Amazônia com destaque para a fundação da cidade de Belém-PA e seu papel estratégico. Além do ciclo da borracha e a influência que causou na opulência Amazônica e encerrando com o debate do papel do governo da época nas transformações urbanas ocorridas na cidade.

3.1 Expansão da borracha na Amazônia: a Fundação de Belém-PA e o papel estratégico da cidade

Fundada em 1616, a capital paraense foi marcada primeiramente como região estratégica na defesa do território colonial, com a construção do Forte do Castelo, assim como na atuação de ordens religiosas. Durante os séculos XVII e XVIII, a cidade exerceu funções portuárias, agrícolas e extrativistas, porém sem grande relevância econômica no cenário nacional (Iphan, s.d.).

Com advento da República, a cultura lusitana e seus ideais perdiam espaço para ideias modernas e de progresso, passando a alcançar novos nomes, que muitas vezes não eram provenientes de famílias tradicionais, mas sim, comerciantes que logo foram identificados como a nova burguesia.

Os comerciantes portugueses e a “burocracia” administrativa que participavam da dominação política, durante as primeiras décadas do século XIX, logo cederam lugar ao “coronel” da borracha, que era o proprietário do seringal, aos financistas e exportadores, frações estas cujos interesses específicos o Estado garante, por excelência, pois ao Estado interessava captar os impostos sobre o volume exportado (Sarges, 2010). Isso demonstra que após se tornar politicamente independente em 1822, o Brasil seguiu ocupando uma posição marginal no sistema econômico global, baseado na venda de matérias-primas para conseguir importar produtos industrializados (Kappaun, 2017).

Desse modo, não foi diferente na capital belenense, a qual gradativamente experimentaria o novo sabor do progresso importado da Europa, criando assim um cenário inovador e despontando nacionalmente. Desse modo, Belém se transformou em um centro simbólico da Belle Époque na Amazônia, cultivando artes, requinte e novas formas de sociabilidade. Mudanças estas que, no entanto, eram restritas aos círculos privilegiados da cidade.

3.2 O ciclo da borracha e a opulência Amazônica

Todo este requinte era proveniente do ciclo da borracha, material considerado como a mais alta tecnologia da época. Extraída do Látex, da árvore cujo nome atende *por havea brasiliensis*, esta mesma borracha, um dos materiais mais cobiçados da época, coincidentemente, encontrava-se em abundância nos territórios Amazônicos, principalmente em Belém e Manaus, esta capital do estado do Amazonas.

A demanda, principalmente internacional, movimentou a economia local de forma intensa, gerando um crescimento econômico nunca vivenciado por Belém-PA, por esta razão, intitula-se este fenômeno de “*Boom* da borracha”, em que “[...] Para se ter ideia do colapso. Basta ver que em 1910 a exportação da borracha atingia uma soma de 134.958 contos de réis, traduzida em 34.248 toneladas” (Sarges, 2010, p. 133).

Para que toda esta movimentação fosse mantida, foi implantado o sistema de aviamento, que consistia em trazer mão de obra nordestina para o território Amazônico, a fim de suprimir a demanda da borracha. O aviamento, sistema de crédito existente na região desde os tempos coloniais, trata-se de uma “espécie de crédito sem dinheiro”, o qual se caracterizou pelas trocas que se faziam entre as casas aviadoras, responsáveis pelo abastecimento dos seringais, e as casas exportadoras. Na Amazônia, a expressão aviar significou fornecer mercadorias a crédito (Sarges, 2010).

Para o mesmo autor, este sistema, cujo endividamento dos trabalhadores era proposital e sempre crescente, tangenciando a escravidão, respondia pela indignidade dos trabalhadores e alto lucro dos patrões. O fenômeno do *Boom* da borracha e o sistema de aviamento aumentou em grandes porcentagens a migração, principalmente de nordestinos para o território da Amazônia (Sarges, 2010).

De acordo com o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o que em 1872 eram 61.997 habitantes belenenses, em 1920 tornou-se 236.402 (IBGE, 1926). Desse modo, era preciso adaptar a cidade para este aumento populacional já que, com este crescimento, eclodiram também os problemas urbanos de habitação, higiene, saúde e pobreza.

3.3 O papel do governo nas transformações urbanas

A Belém do século XIX até a metade do século XX, foi grafada por nomes importantes, a exemplo do intendente Antônio Lemos, o qual foi responsável pela transformação urbanística

da cidade. Inspirado no modelo europeu, seu governo promoveu obras de infraestrutura e embelezamento urbano, como a criação de avenidas, redes de esgoto, o Theatro da Paz, a iluminação elétrica e equipamentos públicos marcantes, como o Mercado do Ver-o-Peso, a Biblioteca e o Arquivo Público. Nesse mesmo contexto, foi construída a ferrovia Madeira-Mamoré, voltada ao escoamento da borracha (Hydall, 2021).

Para disciplinar a ordem urbana, Antônio Lemos criou o Código de Polícia Municipal, por volta de 1900, uma versão rígida e reformulada do antigo Código de Posturas. Esse regulamento disciplina detalhadamente o comportamento da população. As medidas se caracterizavam pela restrição de comportamentos cotidianos da população e pela repressão de manifestações culturais locais, como as rodas de carimbó (Belém, 1902).

Embora os avanços da época tenham sido significativos, o código de conduta também evidenciou o desprezo pelas práticas tradicionais da população. Além disso, a Belle Époque consolidou uma forte segregação social, pois enquanto a elite desfrutava dos benefícios do progresso, as camadas populares eram empurradas para as periferias, excluídas do novo cenário urbano e de suas vantagens, cenário que se perpetua até os tempos hodiernos (Soares, 2008).

4 A URBANIZAÇÃO EM BELÉM-PA NA BELLE ÉPOQUE

Baseado no contexto geral anteriormente apresentado, passa-se a analisar então o objeto central da pesquisa, a urbanização da cidade. Diante desse cenário, pode-se afirmar que bairros como Cidade Velha e Campina concentravam a residência das camadas mais privilegiadas da sociedade belenense, constituindo o núcleo central de Belém (Soares, 2008).

À medida que essa elite crescia em número e influência, a área considerada central também se expandia, deslocando as populações mais pobres para zonas cada vez mais periféricas. Um contraste marcante dessa dinâmica era visível na paisagem urbana, pois suntuosos palacetes eram erguidos para abrigar as famílias mais abastadas, como foi o caso do Palacete Bolonha, que se destacava por sua estrutura de cinco andares e pela presença de energia elétrica. Por outro lado, as camadas populares residiam em moradias precárias, frequentemente em cortiços, revelando de maneira gritante a disparidade entre os modos de vida das diferentes classes sociais (Soares, 2008).

A apropriação da elite para a criação da nova Belém-PA e de uma cidade progressista e moderna não podia ser interrompida, por isso era essencial que casas não enquadradas no estilo vigente, ou simplesmente, as casas mais humildes, fossem cada vez mais afastadas. A

transferência dessa população foi forçada e intensa, fazendo com que as famílias mais pobres passassem a viver em condições degradantes, a exemplo da habitação de cortiços, deixando claro que a reforma urbana que estava sendo realizada em Belém-PA no século XIX, era para atender interesses individuais e não necessariamente coletivos.

O aumento populacional e a grandeza da economia da borracha contribuíram de forma significativa para a construção de uma nova urbe, mas as exigências da elite no que tangia à mimetização europeia também foram um fator de destaque. Ademais, a insalubridade também era um fator de preocupação dos gestores, caracterizando a marcante instauração de uma política higienista e uma urbanização sanitária para que a cidade correspondesse ao progresso europeu (Miranda *et al.*, 2015).

Áreas próximas da Cidade Velha, paulatinamente, passaram a concentrar atividades comerciais, fazendo com que as famílias que lá residiam se transferissem para outros pontos, geralmente afastados, em busca de maior espaço para a construção de suas “rocinhas”, dando origem aos atuais bairros de Nazaré, Umarizal e Batista Campos, onde os lotes de terra eram mais baratos, já que eram áreas habitadas por pessoas que, em decorrência desse processo, foram sendo empurradas para áreas bem mais afastadas da cidade, transformadas em bairros hoje considerados de periferia, como a Pedreira (Sarges, 2010).

O processo de urbanização belenense incluiu o alargamento de ruas, a arborização de vias públicas, a instalação de energia elétrica e a construção de praças, tudo conforme os interesses da elite, especialmente os barões da borracha, que utilizavam a cidade como centro de suas atividades comerciais. Com isso, a paisagem amazônica original foi progressivamente substituída por uma estética europeia, apagando o contexto tropical e amazônico em que Belém-PA estava inserida – uma capital no coração da floresta – recém-saída do regime imperial, buscava se firmar como símbolo da modernidade republicana à custa de sua própria identidade sociocultural.

5 CONCEITO DE CIDADE RESILIENTE E SUA INAPLICABILIDADE À BELÉM-PA

O conceito de resiliência pode ser interpretado sob diversas perspectivas, contudo, dentro do direito urbanístico, a resiliência está inserida em um contexto específico. Segundo o conceito desenvolvido pela Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres (UNISDR), uma cidade resiliente é aquela que reduz os riscos e perdas decorrentes de desastres naturais e humanos, através de planejamento urbano integrado, governança

participativa, e infraestrutura preparada para responder a eventos extremos (UNISDR, 2012). O termo pode ser mais bem entendido, a seguir:

Transpondo esse conceito para o ecossistema urbano, resiliência significa a capacidade de as cidades lidarem com as vulnerabilidades internas e externas, adaptarem-se às mudanças climáticas previstas para este século (ao mesmo tempo em que buscam formas de mitigá-las) e resistirem a desastres (mais frequentes com o aumento de eventos extremos impulsionados pelas mudanças climáticas), aumentando o nível de bem-estar humano (que engloba, além de um ambiente saudável, variáveis econômicas e socioculturais capazes de afetar a própria resiliência). (Saccaro Junior; Coelho Filho, 2024, p. 284).

Aplicando tal definição na realidade atual da capital paraense, incontestavelmente, não se pode afirmar que a cidade de Belém-PA se adequa ao conceito de uma cidade resiliente. Características como planejamento urbano sustentável, infraestruturas adaptativas como drenagem urbana contra enchentes, inclusão social e redução de vulnerabilidades, não estão presentes no cotidiano da capital, e conclui-se que isso se deve diretamente a uma herança deixada por períodos que definiram o destino da cidade, como o período da Belle Époque.

Conforme descrito nos tópicos anteriores, os interesses urbanos da cidade à época estavam centrados principalmente no embelezamento e estética, além de se direcionar somente para uma parte da população, deixando diversas áreas da cidade carente da infraestrutura necessária, o que fez com que a cidade aos poucos estivesse cada vez mais propensa a ser alvo de mudanças climáticas bruscas, desastres naturais e vulnerabilidades externas e internas.

A cidade de Belém-PA, por possuir diversas áreas propensas a alagamentos, já necessitaria de um planejamento mais denso, uma vez que naturalmente expõe diversas pessoas a condições precárias, porém, o modelo de construção adotado deixa determinadas áreas ainda mais vulneráveis. Neste sentido, tem-se:

A lógica urbana brasileira é patentemente marcada pela exclusão – por exemplo, das infraestruturas e condições adequadas de habitação e uso. Isso se expressa, também, na construção de áreas que sofrem não apenas com piores condições, mas também com maior exposição aos efeitos de eventos naturais extremos. Como se a construção social da cidade, em vez de buscar atenuar e anular os efeitos naturais, os potencializasse (Hargreaves-Westenberger; Funari, 2024, p. 65).

Nesse sentido, entende-se que a cidade de Belém-PA não se enquadra no conceito de cidade resiliente conforme definido pela UNISDR, pois não possui mecanismos eficazes de prevenção, mitigação e resposta aos desastres naturais. Elementos como o planejamento urbano sustentável, infraestrutura adaptativa e políticas públicas voltadas à inclusão e redução de riscos estão ausentes no cotidiano da cidade.

Ao contrário do que se espera de uma cidade resiliente, Belém-PA ainda opera sob uma lógica urbana excludente, cujas raízes históricas continuam a reproduzir desigualdades socioespaciais e a agravar os efeitos das mudanças climáticas sobre as populações mais vulneráveis.

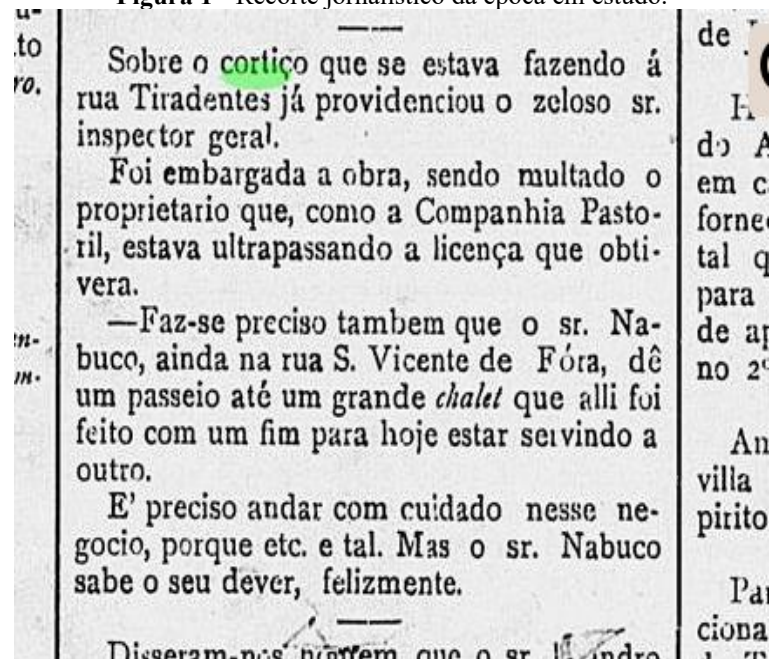
6 A LÓGICA URBANA EXCLUDENTE DE BELÉM-PA E OS LEGADOS DA BELLE ÉPOQUE

Conforme explicitado, pode-se inferir que a lógica herdada da Belle Époque, centrada na modernização estética e na valorização de espaços urbanos destinados às elites, contribuiu de modo profundo para a consolidação de um modelo excludente e pouco preparado para as adversidades climáticas. O planejamento urbano implementado naquele período negligenciou as particularidades geográficas e ambientais da cidade, como suas áreas planas e baixas e a intensa presença de cursos d'água, características que exigiram estratégias adaptativas e inclusivas desde sua formação, o que não ocorreu.

A adoção dos padrões de modernidade europeia não foi acompanhada por uma preocupação com a diversidade social, ambiental e territorial da Amazônia. A cidade foi desenhada para poucos, enquanto a maioria da população, especialmente trabalhadores migrantes nordestinos e indígenas deslocados, foi empurrada para os arredores urbanos, ocupando áreas de várzea e periferias sem infraestrutura adequada, cujas consequências se perpetuam até os dias atuais.

Por óbvio que não se pode atribuir a responsabilidade pela atual falta de resiliência urbana de Belém-PA a um único período histórico. No entanto, é inegável que a Belle Époque representou um dos momentos mais significativos de transformação da estrutura urbana da cidade. As decisões tomadas naquele contexto, marcadas por uma lógica excludente e estetizante, tiveram impactos duradouros sobre a configuração socioespacial de Belém, contribuindo para a consolidação de um modelo urbano que ainda hoje se revela desigual e vulnerável frente aos desafios contemporâneos, especialmente os decorrentes das mudanças climáticas, conforme se verifica na Figura 1.

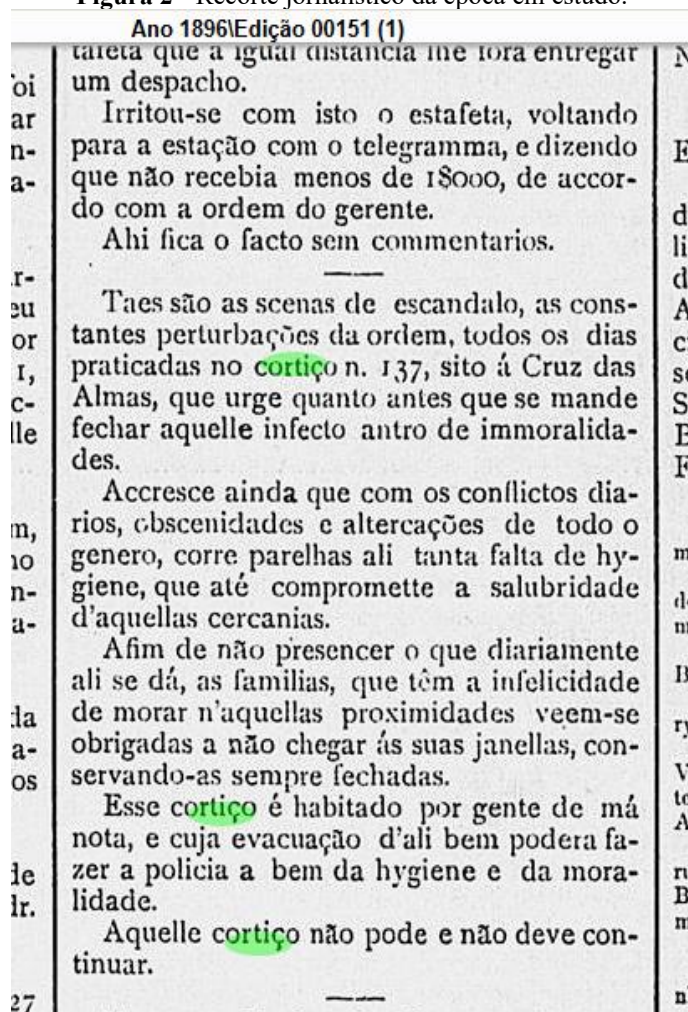
Figura 1 - Recorte jornalístico da época em estudo.



Fonte: Folha do Norte (1896), grifo nosso.

Consolida-se essa ideia a partir dos próprios documentos da época, a exemplo dos jornais locais que demonstram a constante insatisfação com as moradias periféricas, ainda que estas já tivessem sido relegadas a uma habitação precária e distante do centro da elite, de acordo com o que se visualiza também na Figura 2.

Figura 2 - Recorte jornalístico da época em estudo.



Fonte: Folha do Norte (1896), grifo nosso.

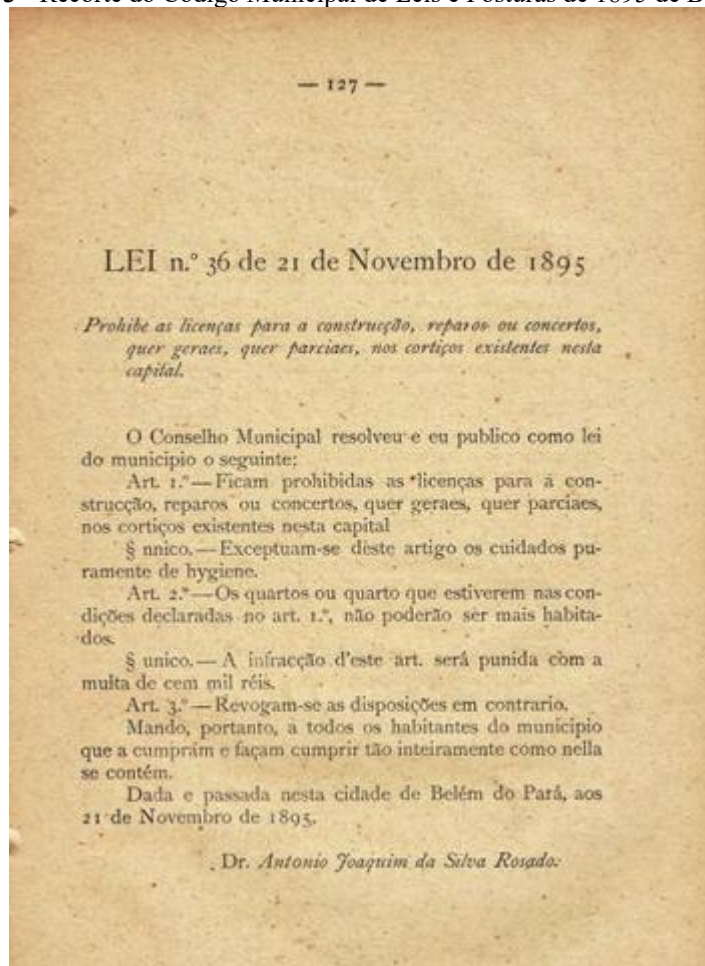
É perceptível que as imagens das áreas urbanas consideradas mais marginalizadas foram sendo construídas ao longo de todos estes anos, em contraparte a uma visão pró-elitista, que beirava um cenário de exclusão e desigualdade social. Enquanto o desenvolvimento da cidade ocorria em uma concentração em massa no centro de Belém-PA, criando uma ideia de área nobre, aos cidadãos das periferias eram retirados o direito a uma vida digna e justa.

Conforme mencionado, esta exclusão não beirava somente a falta de acesso às melhorias urbanas que estavam sendo desenvolvidas durante a Belle Époque, mas também representava uma visão verdadeiramente preconceituosa do ambiente espacial da cidade.

As áreas nas quais a cidade iniciou, bairros da Cidade Velha e Jurunas, eram frequentemente deixadas em segundo plano, em contraparte ao privilégio de outras partes de Belém-PA, chamadas popularmente de áreas nobres, que se mantiveram ao passar dos anos.

Vale dizer que o contexto fático de Belém-PA, ao final do século XIX, revela na prática o que os próprios documentos municipais determinaram por meio de decretos e leis, conforme página retirada do Código Municipal de Leis e Posturas, conforme a Figura 3, a seguir.

Figura 3 - Recorte do Código Municipal de Leis e Posturas de 1895 de Belém-PA.



Fonte: Belém (1898).

A partir destas fontes, entende-se que a resiliência urbana, compreendida como a capacidade de uma cidade se adaptar, resistir e se recuperar de crises, sejam elas ambientais, sociais ou econômicas, e que exige coesão social, infraestrutura integrada e planejamento.

Belém-PA, porém, não desenvolveu essas bases durante seu processo de modernização. Pelo contrário, herdou um modelo de cidade que concentrou recursos, infraestrutura e oportunidades em zonas centrais e historicamente valorizadas, deixando as populações marginalizadas expostas a riscos ambientais, como enchentes, contaminação hídrica e precariedade sanitária, problemas estes ainda presentes nos bairros periféricos e nas ocupações ribeirinhas – na mesma cidade eleita sede da COP-30 em 2025.

Além disso, o projeto urbanístico elitista consolidado na Belle Époque não dialogava com os ecossistemas Amazônicos, tratando os rios e florestas como obstáculos ou meras paisagens a serem domesticadas. Este distanciamento ecológico compromete a integração da cidade com sua base natural, desconsiderando práticas sustentáveis tradicionais das populações locais. Assim, Belém-PA estruturou-se sobre uma lógica urbana que rompe com a diversidade cultural e ambiental do território Amazônico, o que a torna particularmente vulnerável diante dos desafios contemporâneos, como as mudanças climáticas e a urbanização desordenada.

Portanto, a herança da Belle Époque, embora frequentemente celebrada como símbolo de progresso, está fundamentada como uma das origens de uma urbanização desigual e ambientalmente insustentável, que compromete a capacidade de resiliência de Belém-PA. Para que a cidade se torne verdadeiramente resiliente, é necessário revisar criticamente esse legado e reorientar o planejamento urbano a partir da valorização da justiça socioambiental, da diversidade territorial e da escuta das comunidades que historicamente foram marginalizadas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da pesquisa, procurou-se demonstrar que o ideário urbanístico da Belle Époque em Belém-PA, pautado pela valorização da estética europeia do *Art Nouveau* e pela centralização do progresso nos interesses da elite, consolidou um modelo de cidade profundamente excludente e ecologicamente frágil. A urbanização precária da Belém-PA contemporânea também é resultado de uma matriz histórica de exclusão, que, ao privilegiar determinados territórios e sujeitos, ampliou desigualdades e deixou vastas áreas urbanas expostas à precariedade habitacional, à dificuldade de saneamento e à vulnerabilidade frente a eventos extremos.

Ao priorizar a modernização simbólica e de embelezamento, a urbanização desse período reforçou a segregação socioespacial e negligenciou as dinâmicas naturais que caracterizam o território Amazônico, comprometendo a adaptação da cidade às suas condições ambientais singulares. Este modelo, baseado na reprodução de padrões urbanos europeus, demonstrou-se insustentável frente à realidade socioambiental da região.

Este legado histórico, ainda muito presente na configuração urbana atual, contribuiu para a vulnerabilidade das populações menos favorecidas economicamente, o que as deixou muito mais expostas aos efeitos das mudanças climáticas, como enchentes, insalubridade e insegurança hídrica. Assim, as escolhas feitas durante a Belle Époque não apenas moldaram o

espaço urbano de forma desigual, mas também comprometeram a resiliência da cidade frente aos desafios contemporâneos.

Diante deste contexto, Belém-PA não se encaixa no conceito de cidade resiliente, capaz de integrar desenvolvimento urbano, inclusão social e adaptação climática. Ao contrário, apresenta-se como um espaço predominantemente excludente, no qual a herança histórica de desigualdade estrutural ainda orienta a distribuição de oportunidades, recursos e proteção diante dos riscos ambientais.

Depreende-se, portanto, que o legado da Belle Époque não apenas moldou o espaço urbano, mas também comprometeu a capacidade adaptativa da cidade, evidenciando a urgência de um planejamento que considere justiça socioambiental e equidade territorial. A superação desse modelo histórico demanda uma reorientação profunda das políticas urbanas, que deve reconhecer as marcas da exclusão estrutural e promover alternativas baseadas na inclusão, na sustentabilidade e na valorização dos saberes e das dinâmicas locais, para que seja possível construir uma cidade verdadeiramente democrática, capaz de enfrentar as crises do presente sem reproduzir as injustiças do passado.

REFERÊNCIAS

BELÉM. Conselho Municipal. **Leis e posturas municipais, 1892–1897**. Belém: Imprensa de Tavares Cardoso & C., 1898.

BELÉM. Intendente, 1897-1911 (Antonio José de Lemos). **O município de Belém: 1897-1902** – Relatório apresentado ao Conselho Municipal de Belém em 15 de novembro de 1902, v.1. Belém: Typographia Alfredo Augusto Silva, 1902.

COELHO, Geraldo Mártires. Na Belém da belle époque da borracha (1890-1910): dirigindo os olhares. **Revista Escritos**, 2011. Disponível em: http://www.esritos.rb.gov.br/numero05/FCRB_Escritos_5_8_Geraldo_Martires_Coelho.pdf. Acesso em: 24 set. 2025.

FOLHA DO NORTE. **Folha do Norte**, Belém, ano 1896, ed. 00151. Disponível em: <https://memoria.bn.gov.br/docreader/DocReader.aspx?bib=101575&pagfis=592>. Acesso em: 30 jul. 2025.

HARGREAVES-WESTENBERGER, Laurita; FUNARI, Armando Palermo. **A Transversalidade da agenda ambiental no escopo da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**, 2024. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13772/1/Dialogos_para_uma_Politica_Nacional_v.3_Book.pdf. Acesso em: 30 jul. 2025.

HYDALL, Rosa Thaís Neves. A história da Madeira-Mamoré: medos, desafios e enfrentamentos na construção da EFMM. **Das Amazônias**, v. 4, n. 1, p. 164-174, jan./jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Recenseamento de 1920**. Rio de Janeiro, 1926.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). História – Belém (PA). **Portal IPHAN**, s.d. Disponível em: <https://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1216/>. Acesso em: 25 set. 2025.

KAPPAUN, Alexandre. Um Lugar no Limite entre o Ocidente e o Oriente: O Brasil do Século XIX, Pós-Colonialismo e Análise de Sistema-Mundo. **Revista Neiba**. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/view/39532>. Acesso em: 30 jul. 2025.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEMONS, Antonio. **O município de Belém**: Relatório apresentado ao Conselho Municipal de Belém na sessão de 15 de novembro de 1902. Belém: University of Toronto Library, 1902. Disponível em: <https://fauufpa.files.wordpress.com/2012/07/1897-1902-o-munic3a9pio-de-belc3a9m-por-antonio-josc3a9-de-lemons.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2025.

MIRANDA, Cybelle Salvador; BELTRÃO, Jane Felipe; HENRIQUE, Márcio Couto; BESSA, Brena Tavares. Santa Casa de Misericórdia e as políticas higienistas em Belém do Pará no final do século XIX. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 22, n. 2 p. 525-540, 2015.

NAÇÕES UNIDAS PARA A REDUÇÃO DO RISCO DE DESASTRES (UNISDR). Como construir cidades mais resilientes: um guia para gestores públicos locais. Genebra: Escritório UNISDR, 2012. Tradução de Sarah Marcela Chinchilla Cartagena e Audrey Frischknecht. Disponível em: https://www.unisdr.org/files/26462_guia gestores publicos web.pdf. Acesso em: 30 de julho de 2025.

SACCARO JUNIOR, Nilo Luiz; COELHO FILHO, Osmar. Cidades resilientes e o ambiente natural: ecologia urbana, adaptação e gestão de riscos. In: IPEA. **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: Ipea, 2016. p. 283-302.

SARGES, Maria de Nazaré. **Belém**: riquezas produzindo a Belle Époque. 3 ed. Belém: Paka-Tatu, 2010.

SOARES, Karol Gillet. **As formas de morar na Belém da Belle Époque**. 244 folhas. Dissertação- Faculdade de História, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2008.

CAPÍTULO 14 – A ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA *VERSUS* A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA: O CASO DO PARQUE LINEAR DA DOCA EM BELÉM-PA

Daniel de Aviz Correa Junior

Mestrando em Direito no PPGD-UFGA

daniel-301199@hotmail.com

<http://lattes.cnpq.br/2783725566401794>

Resumo

Este artigo discute os impactos do Parque Linear da Doca, na cidade de Belém, capital do estado do Pará (PA), sob a perspectiva do direito à moradia e da justiça urbana, em meio às transformações que antecedem a 30ª Conferência das Partes (COP-30). Busca-se compreender de que forma obras públicas de grande porte, implantadas em áreas já valorizadas, contribuem para a especulação imobiliária e para o agravamento das desigualdades na cidade. A pesquisa é qualitativa e descritiva, fundamentada em revisão bibliográfica, análise de documentos oficiais e de reportagens que tratam da execução e dos efeitos do projeto. Os resultados indicam que, embora a obra seja apresentada como símbolo de modernização, ela tem acentuado a segregação socioespacial e produzido efeitos negativos sobre comunidades próximas, como a Vila da Barca. A discussão revela que o poder público ainda carece de instrumentos eficazes para equilibrar os benefícios e os custos do desenvolvimento urbano. Conclui-se que a aplicação da contribuição de melhoria pode representar uma alternativa concreta para redistribuir ganhos fundiários e promover uma cidade mais justa, inclusiva e socialmente sustentável.

Palavras-chave: desenvolvimento urbano; justiça urbana; segregação socioespacial.

1 INTRODUÇÃO

A cidade de Belém-PA, na Amazônia brasileira, passa por um ciclo de grandes transformações urbanas em razão da preparação para sediar a COP-30, em 2025. Nesse contexto, o Parque Linear da Doca surge como um dos principais projetos urbanos, situado em área nobre e central da cidade, com orçamento superior a 300 milhões de reais. A obra evidencia os dilemas da política urbana contemporânea: de um lado, a modernização e embelezamento urbano; de outro, a intensificação da especulação imobiliária e o agravamento das desigualdades socioespaciais (Pêna, 2024).

Nesse sentido, o objetivo geral do estudo se pautou em analisar os impactos da obra do Parque Linear da Doca sob a ótica do direito à moradia e da justiça urbana. De maneira específica, apresentar a relação entre moradia e especulação imobiliária; e discutir como a contribuição de melhoria prevista no ordenamento jurídico brasileiro pode se tornar um instrumento eficaz para redistribuir ganhos fundiários e mitigar os efeitos excludentes da valorização imobiliária artificial.

A pergunta-problema que norteia esta pesquisa buscou responder: como os investimentos públicos em áreas nobres, a exemplo do Parque Linear da Doca, afetam o direito à moradia e a justiça urbana em Belém-PA?

A pesquisa seguiu o método dedutivo, partindo de uma reflexão teórica sobre o direito à moradia, a justiça urbana e os instrumentos de tributação extrafiscal, para então analisar como esses conceitos se concretizam no caso do Parque Linear da Doca. Trata-se de uma pesquisa qualitativa e descritiva, que busca compreender as relações entre políticas públicas, valorização imobiliária e desigualdade urbana, mais do que quantificar dados numéricos.

A coleta de informações foi feita por meio de levantamento bibliográfico e documental, com base em legislações, notícias, relatórios oficiais e estudos acadêmicos relacionados à obra e ao contexto urbano de Belém-PA. A análise dos dados foi conduzida de forma interpretativa e qualitativa, procurando identificar os efeitos sociais e territoriais da intervenção pública, especialmente no que diz respeito às populações mais vulneráveis e à realização prática do direito à cidade.

A relevância deste estudo esteve em articular um caso concreto da Amazônia urbana com a discussão mais ampla sobre justiça fiscal e função social da cidade, demonstrando que a tributação extrafiscal pode ser empregada como política pública de combate à exclusão socioespacial. Além disso, a pesquisa contribui para o debate contemporâneo sobre as contradições entre grandes eventos globais, como a COP-30, e as demandas locais por inclusão social e sustentabilidade.

A partir disso, o estudo busca contribuir para o debate acadêmico e político sobre o uso de instrumentos jurídicos capazes de equilibrar tais contradições. A análise da contribuição de melhoria, prevista no ordenamento jurídico brasileiro, ganha relevância na medida em que permite refletir sobre como os ganhos privados oriundos de investimentos públicos podem ser revertidos em benefícios coletivos, promovendo justiça social e urbana. O artigo insere-se, assim, na interface entre direito urbano, política fiscal e sustentabilidade.

2 O DIREITO À MORADIA E A ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA

O direito à moradia vai além da simples posse de um imóvel: envolve acesso a infraestrutura urbana, localização adequada e integração à vida da cidade. Fernandes (2007) sustenta que esse direito é condição de cidadania e dignidade, sendo um dos pilares de uma política urbana justa.

Esse debate se articula ao direito à cidade, conceito desenvolvido por Lefebvre¹⁸(2011), para quem não se trata de mero acesso ao espaço urbano tradicional, mas do “direito à vida urbana transformada e renovada”. No Brasil, um trabalho que já completou 25 anos, porém que ainda reflete a realidade, Saule Júnior (1999) vincula este direito ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade, prevista nos artigos 5º, inciso XXIII, e 182 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

Ainda assim, como observa Erminia Maricato (2011), a prática urbana brasileira continua marcada pela prevalência da lógica do mercado sobre a justiça social. A distância entre o texto constitucional e a realidade das cidades revela que a garantia do direito à moradia depende de políticas públicas capazes de enfrentar a concentração fundiária e a especulação.

Somado a isso, a especulação imobiliária resulta da retenção de imóveis e da valorização artificial do solo urbano, movida não por necessidades habitacionais, mas por estratégias de valorização patrimonial. Harvey (2005) lembra que, no capitalismo, o espaço se converte em mercadoria, produzida e negociada conforme interesses de mercado.

Corrêa (2011) aborda sobre como a especulação está diretamente ligada à desigualdade urbana, pois reforça a exclusão de populações de baixa renda das áreas mais bem servidas de infraestrutura. Carlos (2004) complementa que as formas espaciais das cidades não seriam neutras, e na verdade refletem e produzem a diferenciação social. Ou seja, as escolhas políticas e econômicas não agem de forma aleatória ao decidir quais áreas receberão investimentos, ao contrário, podem trabalhar de forma conjunta para promover ganhos recíprocos, em desfavor da população mais pobre.

Este fenômeno é especialmente visível em cidades amazônicas, onde coexistem áreas de grande valorização e periferias marcadas por precariedade estrutural. Soeiro, Reis e Fernandes (2018) entendem que Belém-PA expressa de maneira clara essa dualidade, em que investimentos seletivos reforçam a segregação socioespacial, de um lado a elite econômica em seus bairros planejados, como os condomínios de alto padrão da avenida Augusto Montenegro, mas também com a tentativa de expulsão da população hipossuficiente economicamente de áreas centrais da cidade, a exemplo da vila da Barca, no bairro do Umarizal, onde a crescente valorização do bairro, provoca a especulação imobiliária sobre essa zona habitacional.

¹⁸ Segundo Carlos (2020), Henri Lefebvre foi um filósofo marxista e sociólogo francês. Estudou filosofia na Universidade de Paris, defendia o Direito à Cidade, argumentando que as cidades, como espaços sociais produzidos pelo capitalismo, deveriam ser transformadas para garantir a apropriação, o uso e a criação de um ambiente democrático, inclusivo e justo para todos os cidadãos, rompendo com a segregação e a fragmentação social geradas pela exploração e pela mercantilização do espaço.

3 O CASO DO PARQUE LINEAR DA DOCA

O Parque Linear da Doca foi concebido como uma das principais obras preparatórias da COP-30. Situado em área central e nobre de Belém-PA, o projeto combina revitalização urbana e modernização estética, visando não apenas melhorar a mobilidade, mas também projetar uma imagem internacional da cidade (Pêna, 2025).

Segundo Passos (2025), o parque foi orçado em mais de R\$ 310 milhões de reais, visa oferecer obras de drenagem e despoluição do canal, paisagismo com plantio de cerca de 200 árvores de grande porte, construção de passarelas e mirantes, quiosques de alimentação.

O investimento público atuou como catalisador da especulação imobiliária, promovendo uma expressiva valorização dos terrenos adjacentes. A elevação dos preços dos novos empreendimentos imobiliários na região da Doca, em Belém-PA, evidencia esse processo, situando-os atualmente entre os mais elevados da capital.

Nesse sentido, o que inicialmente se configurava como um benefício coletivo, viabilizado por recursos públicos, converteu-se rapidamente em fonte de lucro para um grupo restrito, concentrando riqueza e reafirmando a lógica mercantil de produção da cidade. Um exemplo marcante da especulação imobiliária na região seria o edifício Il Palagio, onde de acordo com a reportagem de Cavalcanti (2023), um apartamento no empreendimento custava, em 2023, o valor de R\$ 9 milhões de reais.

Em anúncios de setembro de 2025, foi possível achar unidades à venda entre R\$ 13 milhões de reais a aproximadamente 16 milhões de reais¹⁹. A consequência mais severa dessa dinâmica é o aprofundamento da segregação socioespacial. A elevação expressiva dos preços da terra e dos aluguéis tem levado à expulsão de famílias que anteriormente residiam nas proximidades da Doca, deslocando-as para áreas periféricas da cidade, caracterizadas pela menor oferta de serviços e infraestrutura urbana.

Para Freitas, Tavares e Rodrigues (2025), o próprio caso da Vila da Barca é um exemplo emblemático, no mesmo bairro, duas faces, entre os que ganham dinheiro com a valorização de seus imóveis, enquanto a comunidade vizinha, de baixa renda, sofre com as

¹⁹ Para consultar os anúncios das unidades à venda é possível acessar os endereços a seguir: https://pa.olx.com.br/regiao-de-belem/imoveis/il-palagio-apartamento-para-venda-dispoe-de-621m-5-suites-6-vagas-na-garagem-na-umariza-1286130178?lis=listing_1001; https://pa.olx.com.br/regiao-de-belem/imoveis/il-palagio-1409231129?lis=listing_1001; <https://www.casalaguaiamoveis.com.br/73/imoveis/venda-apartamento-5-quartos-umarizal-belem-pa>.

consequências diretas, como o descarte de resíduos da obra. É a clara contradição de um projeto que, em teoria, busca o bem-estar, mas na prática aprofunda a exclusão.

O contraste entre a “cidade-vitrine” e a “cidade-periferia” mostra não apenas desigualdades materiais, mas também uma forma de injustiça ambiental que recai de modo desproporcional sobre populações pobres e racializadas. O caso da Vila da Barca, transformada em destino de rejeitos da obra, ilustra o que Bullard (1990) denomina racismo ambiental, como sendo a alocação estrutural de riscos e danos ambientais em comunidades vulnerabilizadas.

O caso da Vila da Barca²⁰ foi denunciado por lideranças comunitárias como expressão de racismo ambiental, uma vez que a execução de uma obra destinada a “embelezar” uma das áreas mais valorizadas da cidade resultou na transferência de seus passivos socioambientais para uma população historicamente vulnerabilizada (Agência Cenarium, 2025).

O caso do Parque Linear da Doca se insere diretamente no debate promovido pela Organização das Nações Unidas (ONU) em seu Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11, que busca tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (ONU, 2015). Pois a valorização imobiliária decorrente da obra gera segregação e pressiona populações de baixa renda a migrarem para áreas periféricas. Nesse sentido, o ODS 11 exige não apenas obras de requalificação estética, mas políticas que assegurem o acesso equitativo à moradia e à infraestrutura urbana, condição essencial para uma cidade sustentável e inclusiva.

Contudo, ao direcionar investimentos de tal magnitude para um setor já consolidado e valorizado, a intervenção tende a intensificar a especulação imobiliária e a elevar os preços dos imóveis em seu entorno. Becker (2005) explica que esse tipo de intervenção se insere em uma lógica geopolítica, na qual as cidades amazônicas buscam projetar uma imagem de modernidade, ainda que à custa de aprofundar a exclusão socioespacial.

Como já destacou Maricato (2000), as cidades brasileiras refletem uma dualidade estrutural persistente: de um lado, encontram-se áreas formalizadas, valorizadas e beneficiadas por investimentos públicos; de outro, territórios marcados pela precariedade, pela ausência de infraestrutura e pela permanência na ilegalidade. A intervenção referente ao Parque Linear da Doca não se distancia desse padrão; ao contrário, reforça-o ao destinar vultosos recursos a uma

²⁰ Segundo Bessa (2025), a vila da Barca é uma das maiores comunidades de palafitas da Amazônia, acabou transformada em destino de rejeitos da obra. Moradores denunciaram que esgoto, lama e entulho foram despejados no território, além da instalação de uma estação elevatória de esgoto voltada a atender a drenagem da Doca, mas sem benefícios diretos para a comunidade.

região nobre, enquanto transfere seus passivos socioambientais para a comunidade da Vila da Barca.

4 A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA COMO INSTRUMENTO REDISTRIBUTIVO

De acordo com o artigo 81 do Código Tributário Nacional (CTN), a contribuição de melhoria é um tributo cobrado pelo poder público de proprietários de imóveis que foram diretamente beneficiados por uma obra pública. Sua cobrança não se dá pela existência da obra em si, mas pela valorização imobiliária que essa obra proporciona (Brasil, 1966; Brasil, 1967).

É um instrumento legal para fomentar a justiça urbana, de importância tamanha que está prevista também na CF/1988 no artigo 145, inciso III e no Estatuto da Cidade no artigo 4º, inciso IV, alínea b (Brasil, 1988; Brasil, 2001). Para Saraiva, Caruso, Santos e Aurélia (1999) é uma ferramenta com base legislativa robusta, mas que carece de aplicabilidade.

Do ponto de vista tributário, a contribuição de melhoria é vista como um tributo de natureza extrafiscal, ou seja, sua finalidade principal não é apenas a arrecadação de dinheiro, mas a intervenção na economia e na sociedade para atingir um objetivo regulatório. Para Meirelles (2016), o tributo atua como um instrumento de ordenamento territorial, disciplinando a valorização imobiliária para que ela seja mais justa e para que os ônus e os benefícios do desenvolvimento urbano sejam mais bem distribuídos.

A contribuição de melhoria busca justamente enfrentar esse desequilíbrio. Segundo Carvalho Filho (2024, p. 982), sua função é “[...] assegurar maior equidade fiscal, impedindo que apenas o conjunto da sociedade arque com os custos de obras que beneficiam diretamente determinados proprietários”.

Carrazza (2023) entende que não se trata de uma penalidade, mas de um mecanismo redistributivo, que equilibra os benefícios individuais com o custo coletivo da obra. Para Smolka (2013), as experiências na América Latina mostram que a captura de mais-valias fundiárias é um caminho eficaz para financiar políticas habitacionais e de infraestrutura em áreas populares.

Se aplicada ao entorno do Parque Linear da Doca, esta cobrança poderia transformar parte dos ganhos privados decorrentes da valorização da área em recursos para investir em saneamento e infraestrutura da Vila da Barca, comunidade diretamente afetada pela obra, mas sem acesso a seus benefícios. Mais que uma medida fiscal, a contribuição de melhoria assumiria

aqui um caráter de justiça urbana, funcionando como mecanismo de redistribuição e reparação, atendendo à nobre missão do tributo da contribuição de melhoria, preceituada pela CF/1988.

O caso analisado neste estudo, envolvendo a área da Doca e a comunidade da Vila da Barca, evidencia a urgência de se repensarem os critérios de investimento urbano em Belém-PA. A cidade que se prepara para sediar a COP-30 não pode continuar a reproduzir uma lógica de “vitrine” para o mundo, ao mesmo tempo em que transfere para suas periferias os custos sociais e ambientais de seus projetos. A efetiva aplicação do instrumento da contribuição de melhoria poderia representar um avanço concreto na direção da justiça socioespacial.

Assim sendo, no caso apresentado, a cobrança da contribuição de melhoria poderia reverter parte da valorização imobiliária em recursos destinados a políticas de habitação social ou a investimentos em periferias, mitigando os efeitos excludentes do projeto. Contudo, como alertam Rolnik e Klink (2011), a implementação deste instrumento enfrenta barreiras políticas e técnicas, dada a resistência dos grupos sociais mais favorecidos.

Desse modo, a aplicação efetiva da contribuição de melhoria poderia funcionar como um mecanismo de caráter redistributivo, em consonância com as metas do ODS 10 – que visa reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles –, ao permitir a captura de parte da valorização fundiária privada e seu redirecionamento para políticas habitacionais inclusivas. Conforme observa Carrazza (2023), esse tributo não se configura como penalidade, mas como instrumento de justiça fiscal, apto a equilibrar benefícios individuais e custos coletivos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do Parque Linear da Doca, em Belém-PA, responde à pergunta-problema do estudo ao evidenciar que investimentos públicos de grande porte, quando concentrados em áreas valorizadas, tendem a intensificar a especulação imobiliária e a aprofundar a segregação socioespacial, em detrimento do direito à moradia. Tal realidade põe em questão a narrativa oficial de que as obras preparatórias para a COP-30 configuram um avanço rumo à sustentabilidade. Na prática, observa-se uma modernização seletiva, orientada à construção de uma imagem internacional da cidade, mas dissociada das necessidades básicas de seus habitantes em situação de vulnerabilidade.

A contribuição de melhoria, instrumento jurídico voltado à promoção da justiça urbana e que consiste na cobrança, pelo poder público, de proprietários de imóveis diretamente beneficiados por obras públicas, permanece subutilizada no ordenamento brasileiro, apesar de

sua previsão há décadas. Sua aplicação efetiva poderia constituir um meio de redistribuir ganhos patrimoniais privados em favor da coletividade, alinhando a execução de obras públicas ao princípio da função social da cidade.

Diante dos desafios impostos pela realização da COP-30, Belém-PA tem a oportunidade de reavaliar o modelo de desenvolvimento urbano adotado, de modo que os investimentos em infraestrutura não se limitem à construção de uma imagem internacional da cidade, mas dialoguem efetivamente com as demandas de inclusão social e sustentabilidade. A promoção da justiça urbana depende da adoção de mecanismos que permitam recuperar, daqueles que mais se beneficiam, parte dos vultosos recursos públicos aplicados em áreas nobres, destinando-os à requalificação das zonas periféricas, especialmente daquelas historicamente afetadas pelo racismo ambiental.

Dessa forma, a experiência de Belém-PA pode constituir um referencial para outras cidades brasileiras, demonstrando a possibilidade de conciliar grandes investimentos urbanos com a promoção da justiça socioespacial, mediante a aplicação efetiva do instrumento da contribuição de melhoria.

REFERÊNCIAS

BECKER, Bertha K. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 53, p. 71-86, 2005.

BESSA, Juliana. Comunidade centenária de palafitas, sem saneamento, vai abrigar estação de esgoto de áreas nobres na capital da COP-30. **G1 Pará**, 8 ago. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2025/08/08/comunidade-centenaria-de-palafitas-sem-saneamento-vai-abrigar-estacao-de-esgoto-de-areas-nobres-na-capital-da-cop-30.ghtml>. Acesso em: 01 set. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 195, de 24 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a contribuição de melhoria. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0195.htm. Acesso em: 06 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/489/r142-20.PDF?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 01 set. 2025.

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.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 06 out. 2025.

BULLARD, R. D. Anatomia de um racismo ambiental e o movimento de justiça ambiental. In: Bullard, R. D. (Ed.). **Confrontando o racismo ambiental**: vozes das populações, Boston: South End Press, 1993, p.15-39.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. São Paulo: Contexto, 2004.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Henri Lefebvre: o espaço, a cidade e o “direto à cidade”, 2020. **Rev. Direito e Práx.**, Dossiê, v. 11, n. 01, jan.-mar. 2020.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

CAVALCANTI, Klester. Exemplo que vem da Amazônia. **ISTOÉ Dinheiro**, 30 jul. 2023. Disponível em: <https://istoedinheiro.com.br/exemplo-que-vem-da-amazonia>. Acesso em: 01 set. 2025.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 5. ed. São Paulo: Ática, 2011.

DEPUTADA denuncia despejo de esgoto da COP-30 em comunidade periférica de Belém, **Agência Cenarium**, 25 mar. 2025. Disponível em: <https://agenciacenarium.com.br/deputada-denuncia-despejo-de-esgoto-da-cop30-em-comunidade-periferica-de-belem/>. Acesso em: 01 set. 2025.

FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia**: direito humano e direito fundamental. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

FREITAS, Olga L. C; TAVARES, Maria G. da C.; RODRIGUES, Roberta, M. Remoções, demolições, resíduos: abrindo os caminhos para a COP-30. **Observatório das Metrópoles**, 08 maio 2025. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/remocoes-demolicoes-residuos-abrindo-os-caminhos-para-a-cop30/>. Acesso em: 22 ago. 2025.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2011, 3º reimpressão.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

PASSOS, Marcus. Obras da COP-30: veja projeto do Parque Linear da Doca; construção de R\$ 310 milhões em Belém. **G1**, 06 jun. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2025/06/06/obras-da-cop-30-veja-projeto-do-parque-linear-da-doca-construcao-de-310-milhoes-em-belem.ghtml>. Acesso em: 15 ago. 2025.

PÊNA, Gustavo. Governador Helder Barbalho assina ordem de serviço para construção da Nova Doca. **Agência Pará**, Belém, 06 maio 2024. Disponível em: <https://www.agenciapara.com.br/noticia/53876/governador-helder-barbalho-assina-ordem-de-servico-para-construcao-da-nova-doca>. Acesso em: 30 ago. 2025.

PÊNA, Gustavo. Nova Doca atinge 93% de execução e revela visual da Quadra 5. **Agência Pará**, Belém, 02 ago. 2025. Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/69324/nova-doca-atinge-93-de-execucao-e-revela-visual-da-quadra-5>. Acesso em: 30 de agosto de 2025.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão desiguais? **Novos Estudos Cebrap**, n. 89, 2011.

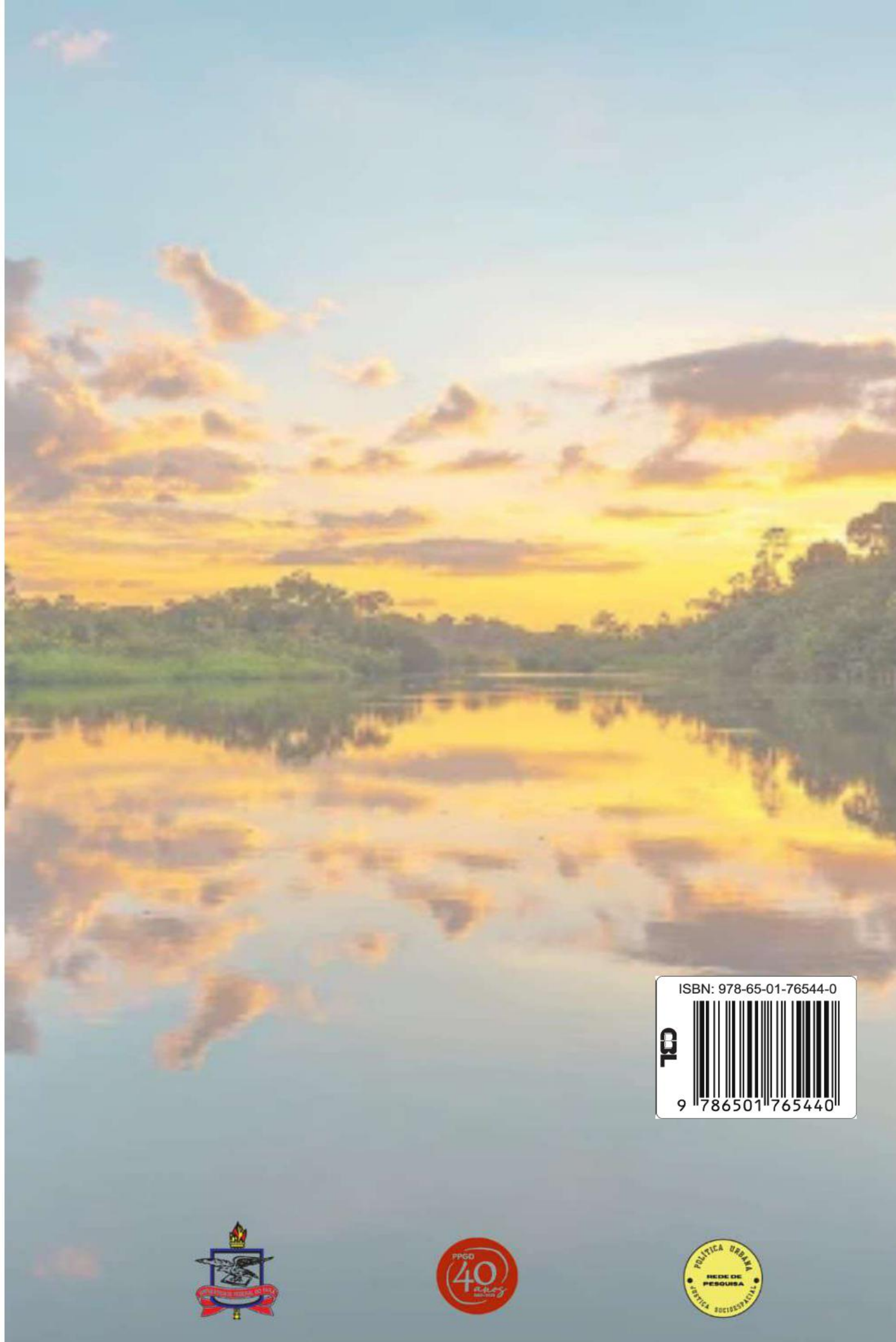
SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito à cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999.

SARAIVA, Luciana de Andrade; CARUSO, Aline Ferreira; SANTOS, Maurinho Luiz dos; DEL NERO, Patrícia Aurélia. Contribuição de melhoria: o desuso de um tributo justo para os municípios. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 36, n. 142, p. 251-265, abr./jun. 1999.

SMOLKA, Martim. **Captura de mais-valias fundiárias na América Latina**: políticas e instrumentos para um desenvolvimento urbano mais equitativo. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

VIEIRA, Bruno Soeiro; ALMEIDA, Hélio Jorge Reis; BACELAR, Jeferson Antônio Fernandes. A segregação socioespacial e a insustentabilidade em uma metrópole da Amazônia brasileira. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, ano 4, n. 7, p. 35-62, jul.-dez. 2018.

UNITED NATIONS (ONU). **Transforming our world**: the 2030 Agenda for Sustainable Development. New York: UN, 2015. Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Acesso em: 25 ago. 2025.



ISBN: 978-65-01-76544-0

CD



9 786501 765440

