

Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

Planos diretores de Macaé/RJ desde 1988: incorporação dos instrumentos urbanísticos e fatores de mudança

Ana Paula Soares Carvalho, Micael Guedes Teixeira

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17893>

Submetido em: 2026-09-01

Postado em: 2026-09-03 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

PLANOS DIRETORES DE MACAÉ/RJ DESDE 1988: INCORPORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E FATORES DE MUDANÇA

ANA PAULA SOARES CARVALHO

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9715-9346>

<apcarvalho@gmail.com >

Universidade Federal Fluminense. Macaé, Rio de Janeiro (RJ), Brasil

MICAEL GUEDES TEIXEIRA

<micaelguedes@id.uff.br>

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-6760-5966>

Universidade Federal Fluminense. Niterói, Rio de Janeiro (RJ), Brasil

RESUMO: O artigo analisa os Planos Diretores de Macaé aprovados em 1991, 2006 e 2018 e o processo de revisão em curso em 2026. O trabalho pergunta em que medida os planos converteram princípios de reforma urbana em instrumentos territorializados e aplicáveis e de que maneira a revisão atual incorpora a participação social. A pesquisa combina análise documental das leis, normas urbanísticas posteriores, e documentos da revisão com observação das câmaras temáticas. A matriz analítica é descritiva e articula três contribuições: a territorialização e a suficiência normativa dos instrumentos; a verificação de dispositivos autoaplicáveis ou dependentes de regulamentação; e a presença integrada de outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e zonas especiais de interesse social. Os resultados mostram que o Plano de 2006 foi um pouco mais preciso quanto à territorialização dos instrumentos, mas remeteu elementos essenciais a leis posteriores. O Plano de 2018 reproduziu grande parte dessa arquitetura, renovou prazos não cumpridos e, em alguns aspectos, reduziu a precisão territorial. Não foram localizadas, nos repositórios oficiais consultados, as leis específicas indispensáveis à operação de vários instrumentos redistributivos. Em contraste, houve produção continuada de normas de zoneamento, licenciamento e regularização onerosa de edificações. A revisão de 2026 mantém formalmente os canais participativos já presentes em 2018, mas as observações preliminares indicam predomínio de agentes estatais e baixa rastreabilidade da incorporação de propostas sociais.

Palavras-chave: Plano Diretor; instrumentos urbanísticos; implementação; participação social; Macaé.

MACAÉ MASTER PLANS SINCE 1988: THE INCORPORATION OF URBAN PLANNING INSTRUMENTS AND FACTORS OF CHANGE

ABSTRACT: This article examines the master plans adopted by Macaé in 1991, 2006 and 2018, as well as the ongoing 2026 revision process. The article asks to what extent the plans translated urban reform principles into territorially defined and enforceable instruments and how the current revision incorporates social participation. The research combines documentary analysis of the plans, subsequent urban legislation, maps and revision documents with observation of thematic working groups. Its descriptive analytical matrix brings together three perspectives: territorial definition and normative sufficiency; verification of self-executing provisions and provisions dependent on further regulation; and the integrated presence of building-right charges, urban consortium operations and special social-interest zones. The findings show that the 2006 plan established a relatively dense territorial strategy but delegated essential requirements to future legislation. The 2018 plan largely

reproduced this architecture, renewed unmet deadlines and, in some respects, reduced territorial precision. The official repositories consulted contain no specific laws required to operationalize several redistributive instruments. By contrast, zoning, licensing and paid building-regularization rules were continuously produced. The 2026 revision formally maintains participatory channels, yet preliminary observations indicate a predominance of state actors and limited traceability of proposals originating in civil society.

Keywords: Master plan; urban policy instruments; implementation; social participation; Macaé.

INTRODUÇÃO

Nas últimas quatro décadas, Macaé passou por transformação urbana intensa associada a uma atividade econômica altamente especializada. A instalação e a expansão da cadeia de petróleo e gás na Bacia de Campos atraíram população, empresas e investimentos, ampliaram as receitas municipais e alteraram de modo acelerado a estrutura territorial do município. O crescimento, contudo, ocorreu de forma desigual. A valorização imobiliária e a expansão de áreas formalmente urbanizadas conviveram com déficits de infraestrutura, precariedade habitacional, ocupações irregulares, pressão sobre ecossistemas costeiros e serranos e intensificação dos deslocamentos cotidianos.

Essa trajetória local coincide com uma mudança decisiva na regulação urbana brasileira. A Constituição de 1988 reconheceu o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. O Estatuto da Cidade, de 2001, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição, consolidou princípios como a função social da propriedade e ofereceu aos municípios instrumentos destinados a induzir o uso do solo, recuperar parte da valorização imobiliária, ampliar o acesso à terra e democratizar a gestão urbana. A obrigação de elaborar planos, porém, não assegura que eles orientem efetivamente as decisões públicas. A literatura sobre o ciclo de Planos Diretores posterior ao Estatuto da Cidade registra uma distância recorrente entre a presença formal dos instrumentos, sua regulamentação e sua aplicação (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011; LIMA NETO; KRAUSE; BALBIM, 2014; MAGALHÃES, 2021).

Em 1991 foi aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico, Social, Territorial e Urbano; em 2006, já sob a vigência do Estatuto da Cidade, a Lei Complementar nº 76 instituiu um plano participativo extenso e acompanhado de cartografia; em 2018, a Lei Complementar nº 279 revisou esse marco. Em 2026, o município realiza uma nova revisão, estruturada em fóruns comunitários, câmaras temáticas, audiências e consultas digitais.

Este artigo investiga como os Planos Diretores de Macaé incorporaram, territorializaram e criaram condições para a aplicação dos instrumentos urbanísticos ao longo desse período. Nesse sentido, analisa em que medida outorga onerosa do direito de construir (OODC), operações urbanas consorciadas (OUC) e zonas especiais de interesse social (ZEIS) formam um circuito coerente de intervenção redistributiva. Além disso, trata de como a participação aparece no processo de revisão de 2026, para além da abertura formal de reuniões.

A trajetória observada não pode ser descrita como simples passagem de planos genéricos para planos progressivamente mais aplicáveis. O Plano de 2006 foi um pouco mais preciso quanto à territorialização dos instrumentos do que essa leitura faria supor: delimita macroáreas, associa instrumentos a porções do território e detalha finalidades e conteúdos mínimos. Isso não significou, no entanto, o fechamento o circuito de implementação, porque fórmulas, áreas específicas, procedimentos, fundos e instâncias de controle foram reiteradamente remetidos a legislação posterior. O Plano de 2018 preserva grande parte dessa arquitetura, mas renova prazos vencidos e torna menos precisa a territorialização de alguns instrumentos. A sucessão de normas revela ainda uma seletividade: avançaram com maior regularidade as regras de zoneamento, licenciamento, parâmetros edilícios e regularização onerosa de construções, enquanto instrumentos destinados a combater a retenção especulativa e capturar mais-valias permaneceram dependentes de regulamentação não localizada.

Na dimensão democrática, a revisão de 2026 dispõe de uma arquitetura participativa semelhante ao que se viu no processo que culminou no Plano de 2018. A existência de canais, entretanto, não equivale à distribuição efetiva da capacidade de definir problemas, formular alternativas e alterar o texto. As observações preliminares das câmaras temáticas mostram reuniões predominantemente ocupadas por agentes públicos, organizadas em torno da leitura e atualização do plano vigente e com poucos mecanismos visíveis de rastreamento das propostas da sociedade civil.

Além desta introdução, o artigo está dividido em quatro seções. A primeira discute o Plano Diretor como problema de implementação e democracia. A segunda apresenta Macaé e os ciclos de planejamento. A terceira detalha a metodologia e a matriz descritiva. A quarta compara os três planos e a legislação posterior, examina o circuito OODC–OUC–ZEIS e a participação na revisão de 2026. As considerações finais retomam as implicações do caso para a discussão sobre cidades e democracia.

1 PLANOS DIRETORES, INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E PARTICIPAÇÃO

1.1 Da existência do plano à capacidade de intervenção

A centralidade jurídica do Plano Diretor convive com uma ambiguidade: ele deve expressar uma estratégia municipal de desenvolvimento territorial, mas frequentemente assume a forma de um catálogo de princípios, políticas setoriais e instrumentos. A extensão do texto ou a quantidade de temas abrangidos não informa, por si só, sua capacidade de orientar decisões. Magalhães (2021), ao examinar municípios fluminenses, identifica a prevalência de objetivos gerais e a previsão genérica de instrumentos que dependem de legislação complementar. Para o autor, territorializar significa definir onde o instrumento será aplicado, com qual finalidade e mediante quais ajustes normativos. Sem essas definições, o Plano Diretor funciona sobretudo como uma carta de intenções.

Essa distinção evita dois equívocos. O primeiro é confundir a menção ao instrumento com sua regulamentação. O segundo é concluir que a ausência de todas as regras no próprio plano implica necessariamente inefetividade. Planos Diretores não precisam concentrar toda a legislação urbanística. Leis de uso e ocupação do solo, parcelamento, códigos de obras, normas ambientais, planos setoriais e decretos podem conferir operacionalidade às suas diretrizes. A questão decisiva é se esse conjunto forma um sistema coerente, atualizado e apto a ser mobilizado pela administração e pela sociedade.

Stephan, Reis e Rocha (2012) centram a análise para o cumprimento das determinações do plano. Os autores identificam dispositivos de aplicação imediata ou sujeitos a prazos e verificam, por meio de documentos e entrevistas com técnicos, se foram executados. A pesquisa mostra que a edição da lei é apenas o início de uma cadeia que exige capacidade administrativa, recursos, coordenação intersetorial, continuidade política e monitoramento. Também separa instrumentos meramente mencionados daqueles definidos e detalhados.

O intervalo entre previsão e aplicação pode decorrer de baixa capacidade técnica, mas também de escolhas políticas. Os instrumentos urbanísticos presentes no Estatuto da Cidade e que podem ser mobilizados no Plano Diretor distribuem custos e benefícios. PEUC e IPTU progressivo pressionam proprietários de imóveis ociosos; a OODC captura parte da valorização produzida por decisões coletivas; as ZEIS reservam territórios e parâmetros para a moradia popular; OUCs podem articular investimentos e transformações de grande escala, mas também ampliar valorização e deslocamento de determinadas populações. Regulamentar um instrumento significa definir quem paga, quem recebe,

onde incide e quem controla os recursos. Por isso, a aplicação residual não deve ser explicada apenas como deficiência técnica: ela pode expressar a maior ou menor capacidade de determinados atores incidirem sobre a política urbana.

1.2 O circuito OODC–OUC–ZEIS

Lima Neto, Krause e Balbim (2014) propõem avaliar os planos a partir de um “circuito completo de intervenção”. A combinação entre OODC, OUC e ZEIS permite observar se o município articula regulação do potencial construtivo, recuperação da valorização fundiária e destinação social da terra e dos recursos. A OODC estabelece contrapartida para a construção acima do coeficiente básico; a OUC coordena intervenções em área delimitada e pode mobilizar potenciais construtivos adicionais; as ZEIS reconhecem assentamentos populares ou reservam vazios urbanos para habitação de interesse social.

O valor da proposta não está em presumir que a simples presença conjunta produza justiça urbana. O circuito depende de especificações: localização, coeficientes, fórmulas, contrapartidas, destinação das receitas, planos de urbanização, controle social e relação com investimentos. Uma OUC sem salvaguardas habitacionais pode aprofundar desigualdades; uma ZEIS sem delimitação, plano e orçamento pode permanecer simbólica; uma OODC aplicada indiscriminadamente, sem considerar infraestrutura e prioridades, pode operar apenas como mecanismo arrecadatário.

Para o caso de Macaé, o circuito é tratado como relação descritiva entre instrumentos. Busca-se saber: se são previstos; como são territorializados; quais finalidades recebem; se o plano define regras suficientes ou remete a outra norma; se há fundo ou instância de controle; e se foram encontradas evidências de utilização.

1.3 Participação

O Estatuto da Cidade associa a política urbana à gestão democrática, incluindo debates, audiências, consultas, conselhos, conferências e iniciativa popular. Esses mecanismos ampliam as oportunidades de expressão, mas sua avaliação exige ir além da contagem de reuniões. A participação pode ser formalmente aberta e, ainda assim, manter assimetrias de informação, tempo, domínio técnico e acesso às arenas decisórias.

O processo de revisão do Plano Diretor de Macaé ainda estava em curso durante a elaboração deste trabalho. Sendo assim, as conclusões sobre esse tópico são ainda bastante preliminares. São feitas observações gerais sobre quem participa majoritariamente dos debates, se e como as propostas são incorporadas ao texto e como as contribuições feitas ao longo dos debates são registradas e processadas.

2 MACAÉ: TRANSFORMAÇÃO ECONÔMICA, CRESCIMENTO URBANO E CICLOS DE PLANEJAMENTO

Macaé situa-se no Norte Fluminense e possui um território que articula faixa costeira urbanizada, áreas rurais e região serrana ambientalmente sensível. A consolidação da cidade como base das atividades offshore da Bacia de Campos alterou sua inserção regional. Empresas, trabalhadores e serviços especializados concentraram-se no município; receitas vinculadas ao petróleo ampliaram sua capacidade de investimento; e o mercado de terras passou a responder a expectativas de expansão associadas ao setor energético.

O ritmo demográfico ilustra a intensidade dessa transformação. O município tinha aproximadamente 75 mil habitantes em 1980 e superou 206 mil em 2010, conforme dados censitários reproduzidos em estudos municipais. O Censo de 2022 registrou 246.391 habitantes, com densidade de 202,46 habitantes por quilômetro quadrado (IBGE, 2023). A estimativa oficial para 2025 alcançou 264.439 pessoas (IBGE, 2025). Mais importante do que o aumento absoluto é sua distribuição territorial: o crescimento pressionou a sede urbana, expandiu loteamentos e condomínios, intensificou a ocupação de áreas precárias e ampliou conflitos entre expansão, infraestrutura e preservação.

O crescimento não foi linear. A expansão dos anos 1990 e 2000 foi sucedida por forte crise no setor petrolífero a partir de meados da década de 2010, com perda de empregos e retração de investimentos, e por posterior retomada associada à reestruturação da indústria. Essas oscilações repercutem no planejamento: ora predomina a necessidade de acomodar crescimento acelerado, ora ganham ênfase diversificação econômica, uso prudente das receitas e enfrentamento de passivos urbanos.

O primeiro Plano Diretor do período pós-constitucional foi instituído pela Lei nº 1.301/1991. O arquivo oficial disponível contém cinco artigos e remete o conteúdo substantivo a dois anexos — objetivos, diretrizes e metas — que não integram o documento digital localizado. A lei vinculava os

poderes Executivo e Legislativo ao plano e determinava a continuidade de programas e projetos, salvo inexecutabilidade comprovada. A ausência dos anexos impede avaliar de modo equivalente sua estratégia territorial. Ainda assim, o ciclo posterior produziu normas estruturantes: sistema viário (Lei nº 1.957/1999), parcelamento (Lei nº 1.958/1999), zoneamento (Lei nº 1.959/1999), Código de Obras (LC nº 16/1999), áreas especiais de interesse social (LC nº 42/2004) e reorganização territorial (LC nº 45/2004).

O Plano de 2006 foi aprovado no contexto nacional dos Planos Diretores Participativos. A LC nº 76/2006 é extensa, incorpora a linguagem do Estatuto da Cidade, abrange políticas setoriais, estabelece macrozoneamento e enumera instrumentos de indução, regularização, financiamento, gestão e controle. Seus treze anexos incluem mapas de macrozonas, macroáreas, sistema viário, distritos, hidrografia, bairros e áreas ambientais. O Código de Urbanismo de 2010 (LC nº 141) reorganizou parcelamento, uso e ocupação do solo, zoneamento e sistema viário.

Em 2018, a LC nº 279 revisou o plano. O novo texto preservou grande parte da estrutura anterior, atualizou princípios, introduziu ou reforçou temas ambientais e instituiu novo prazo de revisão, até 10 de outubro de 2026.

O ciclo de 2026 ocorre sob uma dupla pressão. De um lado, existe a obrigação legal de rever o plano. De outro, o próprio diagnóstico oficial reconhece baixa aplicabilidade, déficits de infraestrutura e habitação e insuficiência do planejamento diante do crescimento. A metodologia municipal previu fóruns comunitários, câmaras temáticas, audiências e consulta online, distribuídos por eixos que incluem ambiente, clima e riscos; instrumentos urbanísticos e uso do solo; desenvolvimento econômico; mobilidade; infraestrutura; habitação e regularização fundiária; região serrana; e gestão democrática (MACAÉ, 2026).

3 METODOLOGIA E DOCUMENTOS CONSULTADOS

A pesquisa é um estudo de caso longitudinal de caráter qualitativo. O recorte começa em 1991, primeiro Plano Diretor aprovado após a Constituição de 1988, e alcança a revisão em curso em setembro de 2026. Os documentos consultados foram: (a) Lei nº 1.301/1991; (b) LC nº 76/2006 e seus anexos cartográficos localizados; (c) LC nº 279/2018; (d) leis posteriores de parcelamento, zoneamento, obras, ZEIS, licenciamento, alteração de parâmetros e “mais-valia”; (e) decretos e

páginas administrativas; (f) mapas do Código de Urbanismo e GeoMacaé; e (g) documentos e observações da revisão de 2026.

A busca das leis e normas foi realizada nos repositórios da Prefeitura, Câmara Municipal e Diário Oficial. É importante ressaltar que a não localização de uma norma não pode ser tida como prova de inexistência. Essa cautela é necessária diante de inconsistências cadastrais, digitalização incompleta e ausência de anexos em arquivos oficiais.

A matriz analítica combina Magalhães (2021), Stephan, Reis e Rocha (2012) e Lima Neto, Krause e Balbim (2014). Para cada instrumento e período, descrevem-se os elementos apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 – Matriz descritiva de análise

Dimensão	Perguntas descritivas	Evidências consideradas
Previsão e finalidade	O instrumento é mencionado, definido e vinculado a quais problemas e objetivos locais?	Texto do plano, exposições de motivos, políticas setoriais
Territorialização	A lei indica município, macrozona, macroárea, bairro, perímetro ou imóvel? A delimitação consta de texto ou mapa?	Artigos, memoriais, anexos cartográficos, zoneamento
Suficiência normativa	Quais condições, parâmetros, fórmulas, contrapartidas, procedimentos, prazos e exceções estão definidos?	Plano Diretor e normas regulamentadoras
Dependência legislativa	Que lei, decreto, plano ou ato posterior é exigido? Há prazo e órgão responsável?	Disposições transitórias e remissões
Articulação institucional e financeira	Há fundo, conselho, sistema de informação, previsão orçamentária, controle ou monitoramento?	Leis, decretos, orçamento e registros administrativos
Evidência de aplicação	Foram localizados notificações, arrecadação, projetos, planos de urbanização, operações, cadastros ou atos administrativos?	Diário Oficial, portais, relatórios e entrevistas/observações
Relação entre instrumentos	OODC, OUC e ZEIS compartilham territórios, finalidades, receitas ou instâncias de controle?	Leis, mapas, fundos e programas habitacionais
Participação	Quem participa, como se distribuem as falas e como propostas são acolhidas, rejeitadas ou reformuladas?	Atas, listas, gravações, observação e versões de minuta

Fonte: elaboração própria, com base em Magalhães (2021), Stephan, Reis e Rocha (2012) e Lima Neto, Krause e Balbim (2014).

Para a revisão de 2026, utiliza-se observação direta das câmaras temáticas, complementada por documentos públicos. Como se disse anteriormente, os resultados relativos à revisão são parciais, pois

o processo ainda não foi concluído e a minuta final não estava disponível na data de fechamento deste artigo.

A análise aqui apresentada tem três limitações principais. Em primeiro lugar, cabe mencionar que os anexos da Lei nº 1.301/1991 não foram localizados, o que impede reconstituir seu conteúdo substantivo. Em segundo, é importante lembrar que a existência de uma norma permite avaliar sua aplicabilidade potencial, mas a aplicação efetiva exige atos administrativos, dados financeiros e depoimentos de gestores e beneficiários. Em terceiro, vale dizer que as conclusões sobre 2026 poderão mudar quando forem publicadas as minutas, atas finais e a nova lei. Essas limitações orientam uma linguagem analítica que diferencia ausência, previsão, regulamentação localizada e evidência de uso.

4 COMPARAÇÃO ENTRE OS PLANOS DIRETORES

4.1 O plano de 1991

A Lei nº 1.301/1991 revela uma concepção de Plano Diretor como programa vinculante de desenvolvimento econômico, social, territorial e urbano. Seus poucos artigos determinam que os objetivos, diretrizes e metas constantes dos Anexos I e II sejam cumpridos pelos dois poderes municipais e incorporados ao planejamento plurianual. A forma é distinta dos planos pós-Estatuto: a lei funciona como uma espécie de introdução jurídica a anexos técnico-programáticos.

Sem esses anexos, não é possível afirmar quais instrumentos, áreas e prioridades o plano estabelecia. Classificá-lo como “ausente” ou “menos avançado” em cada dimensão produziria um falso resultado. A análise recorre, portanto, às normas do ciclo. Em 1999, foram aprovadas leis específicas de sistema viário, parcelamento, zoneamento e obras. Em 2004, foram instituídas áreas especiais de interesse social e reorganizada a divisão territorial. O conjunto indica que houve construção progressiva de uma base regulatória, ainda que não se possa demonstrar sua articulação com os anexos de 1991.

Esse caso evidencia uma questão metodológica mais ampla: disponibilidade documental também condiciona o controle democrático. Se o conteúdo de um Plano Diretor não está acessível, cidadãos e pesquisadores não conseguem avaliar continuidade, descumprimento ou transformação das decisões. A lacuna não é apenas arquivística; ela afeta a possibilidade de prestação de contas intertemporal.

4.2 O plano de 2006

A LC nº 76/2006 representa uma mudança de escala e linguagem. O texto explicita direito à cidade, função social da propriedade, gestão participativa e recuperação da valorização imobiliária. Organiza o território em macrozonas e macroáreas e associa a elas objetivos e instrumentos. Os mapas localizados — especialmente os anexos de macroáreas municipais e urbanas — permitem identificar áreas de ocupação prioritária, ocupação controlada, regularização urbanística e ambiental, expansão periférica, transição, orla e preservação.

Na Macroárea de Ocupação Prioritária, o art. 140 prevê PEUC, IPTU progressivo, desapropriação com títulos, transferência do direito de construir, OODC, consórcio imobiliário e direito de preempção. A OODC é definida nos arts. 192 a 195, limitada à Macroárea de Ocupação Prioritária, com acréscimo máximo de 1,5 vez sobre os coeficientes e destinação preferencial da receita a regularização fundiária, habitação social, reserva fundiária, equipamentos, áreas verdes e proteção ambiental e cultural. Há, portanto, definição, finalidade, limite geral e territorialização em macroárea.

Ao mesmo tempo, o plano exige lei específica para indicar as áreas de incidência, estabelecer condições, contrapartida, fórmula de cálculo e isenções. A macroárea orienta, mas não permite identificar diretamente lotes, zonas e valores. O art. 243 concede prazo de um ano para essas leis. A mesma arquitetura aparece no direito de preempção e na transferência do direito de construir: o plano define o instrumento e suas finalidades, porém remete perímetros, procedimentos e cálculos a normas posteriores.

As OUCs recebem conteúdo semelhante ao Estatuto da Cidade: definição, possíveis alterações de parâmetros, plano da operação, atendimento econômico e social, estudo de impacto, contrapartida e controle compartilhado. Cada operação dependeria de lei própria e de área delimitada. Essa dependência é compatível com a natureza do instrumento; o problema está em saber se o plano define uma estratégia municipal que indique onde e por que operações seriam apropriadas. No texto de 2006, as OUCs aparecem como possibilidade geral, sem projeto territorial específico.

As ZEIS apresentam o maior detalhamento. Os artigos 150 a 152 determinam que a Macroárea de Regularização Urbanística seja subdividida em ZEIS por lei, exigem planos de urbanização instituídos por decreto, estabelecem conteúdo mínimo e preveem conselhos gestores com moradores e Poder Público. O texto ainda permite novas ZEIS em assentamentos consolidados e parcelamentos

precários de baixa renda. A LC nº 42/2004 já havia instituído áreas especiais de interesse social, e a LC nº 268/2017 transformou a Ilha Colônia Leocádia em ZEIS. Existe, assim, uma base normativa e alguma territorialização posterior, embora não tenham sido localizados, na legislação examinada, planos de urbanização e conselhos gestores para todas as áreas.

O Código de Urbanismo de 2010 é a principal materialização posterior do plano. Ele consolida parcelamento, uso, ocupação, zoneamento e sistema viário. Seu papel mostra que a implementação do Plano Diretor não foi nula. Contudo, não foram localizadas nos repositórios oficiais as leis específicas de PEUC, preempção, OODC e transferência do direito de construir determinadas pelo art. 243. O resultado é uma implementação assimétrica: o controle ordinário do solo avançou, mas os instrumentos de indução e recuperação de valorização permaneceram incompletos.

4.3 O plano de 2018

A LC nº 279/2018 não rompe com o plano anterior. Ela preserva sua estrutura ampla, reafirma função social, direito à cidade, equidade, gestão democrática e transferência de parte da valorização imobiliária à coletividade. Reorganiza políticas setoriais e reforça preocupações ambientais, sustentabilidade, saneamento, áreas protegidas e região serrana. O ambiente deixa de aparecer apenas como restrição ao crescimento e passa a atravessar objetivos de planejamento e qualidade de vida.

Nos instrumentos urbanísticos, a continuidade textual é evidente. Os artigos 135 a 150 tratam de PEUC, transferência do direito de construir, OODC, preempção e OUC. O art. 136 afirma que os instrumentos se aplicam às áreas de ocupação prioritária e de regularização urbanística, mas excetua a OODC, indicada para todo o território municipal. A mudança é relevante. Em 2006, a outorga estava limitada à Macroárea de Ocupação Prioritária; em 2018, a redação amplia a incidência potencial, embora o art. 144 ainda condicione os limites à infraestrutura e à densidade e exija lei para indicar áreas. Sem anexo cartográfico próprio e sem a lei específica localizada, a formulação reduz a precisão espacial.

O plano define imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados para fins de PEUC, o que representa detalhamento normativo. Ainda assim, condiciona notificação, condições e prazos a lei específica. Na transferência do direito de construir, fixa finalidades e requisitos gerais, mas delega contrapartidas, fórmulas e averbação. Na OODC, define conceito, destinos preferenciais, limite

máximo e elementos mínimos da regulamentação, sem fixar fórmula e áreas. Na preempção, repete finalidades e remete a lei a delimitação e vigência. Nas OUCs, exige lei para cada operação, área, programa, finalidades, EIV, contrapartida, controle social e prazo.

O art. 180 é especialmente revelador. Ele estabelece prazo de um ano para regulamentar instrumentos, EIV/RIV, transferência do direito de construir, OODC, preempção e PEUC. Também determina a revisão das ZEIS, das leis de parcelamento e uso do solo, do Código de Obras e do sistema viário, além da criação do sistema de planejamento, cadastro multifinalitário e conselhos. O dispositivo reproduz, em 2018, obrigações que já constavam do art. 243 do plano de 2006. A repetição de prazos mostra que a revisão legislativa reconheceu a pendência, mas não a solucionou no próprio texto.

Depois de 2018, foram aprovadas normas de licenciamento simplificado, alteração de setores viários e sucessivos programas de “mais-valia” para regularização onerosa de edificações. Esses programas não se confundem com OODC. A outorga cobra pela concessão planejada de potencial construtivo adicional, segundo coeficientes, fórmula e destinação definidos previamente; a “mais-valia” regulariza, mediante pagamento, construções já executadas em desacordo com parâmetros. A distinção é substantiva: uma atua prospectivamente na gestão da valorização e do adensamento; a outra responde a irregularidades existentes.

4.4 OODC, OUC e ZEIS: presença conjunta sem fechamento operacional

Nos planos de 2006 e 2018, os três componentes do circuito proposto por Lima Neto, Krause e Balbim (2014) estão presentes. A conjunção, entretanto, é predominantemente programática. A OODC tem finalidades que incluem habitação social e regularização fundiária; as OUCs devem prever atendimento à população afetada e podem incluir habitação de interesse social; as ZEIS são destinadas à regularização e poderiam receber investimentos. No papel, existem conexões capazes de articular valorização, transformação urbana e inclusão.

O circuito não se fecha por quatro razões. Primeiro, as áreas e as fórmulas da OODC não estão definidas em norma específica localizada. Sem coeficiente básico operacional, fórmula, contrapartida e procedimento, não há base segura para arrecadação. Segundo, não foi localizada OUC instituída por lei específica que permita examinar aplicação de contrapartidas e controle social.

Terceiro, as ZEIS aparecem de forma mais concreta, mas faltam evidências sistemáticas de planos de urbanização, conselhos gestores e fontes estáveis de financiamento. Quarto, não se identifica uma instância capaz de conectar receita da valorização, prioridades habitacionais e monitoramento territorial.

Quadro 2 – Relações descritivas no circuito OODC–OUC–ZEIS

Elemento	Plano de 2006	Plano de 2018	Evidência posterior e interpretação
OODC	Definida; limitada à Macroárea de Ocupação Prioritária; limite de 1,5 vez; receita com destinos sociais e ambientais; depende de lei	Definida; incidência potencial em todo o município; mantém limite, destinos e dependência de lei	Lei regulamentadora não localizada; normas de "mais-valia" têm objeto distinto
OUC	Definição e conteúdo mínimo; cada operação depende de lei e área própria	Mantém definição, conteúdo, controle compartilhado e lei específica	OUC municipal específica não localizada
ZEIS	Macroárea de Regularização; delimitação por lei; plano por decreto; conselho gestor	Menções nas políticas e obrigação de revisar a lei de ZEIS	LC nº 42/2004 e LC nº 268/2017 territorializam áreas; aplicação integral exige verificação de planos, conselhos e investimentos
Conexões	Receitas da OODC podem financiar habitação e regularização; OUC deve prever atendimento social	Conexões preservadas em termos gerais	Não foi localizada governança financeira que demonstre fluxo estável entre captura e investimento social

Fonte: elaboração própria.

Essa configuração permite falar em baixa aplicabilidade. Não se trata de mera ausência ou menção superficial. Há conceitos, finalidades, limites e alguma territorialização. A insuficiência reside em pontos importantes: perímetro, cálculo, procedimento, registro, orçamento, controle e ato de aplicação.

4.5 Questão ambiental: crescente centralidade e articulação ainda incompleta

Há uma mudança clara no tratamento da questão ambiental. O plano de 2006 já continha macroáreas de preservação, uso sustentável, orla e transição, além de extensa política ambiental. Em 2018, o tema torna-se ainda mais transversal, associado à equidade territorial, saneamento, recursos hídricos, risco, região serrana e desenvolvimento sustentável. A revisão de 2026 cria um eixo específico de meio ambiente, clima e riscos, sinalizando atualização diante da agenda climática.

Essa ampliação discursiva é relevante, mas sua capacidade de orientar o uso do solo depende da articulação entre zoneamento ambiental, drenagem, habitação e instrumentos fundiários. Proteção

ambiental e justiça urbana não podem operar separadamente: restrições sem alternativas habitacionais podem deslocar populações vulneráveis, enquanto regularização sem análise de risco pode consolidar exposições.

4.6 A revisão de 2026

O desenho oficial da revisão combina fóruns comunitários, câmaras temáticas e audiências públicas. Os fóruns comunitários buscam identificar problemas; as câmaras aprofundam diagnósticos e propostas; audiências devem discutir a minuta. Os eixos cobrem políticas setoriais e instrumentos territoriais. O Decreto nº 52/2026 organiza as câmaras, e o portal municipal reúne documentos e agenda.

Esse desenho atende à exigência formal de participação e oferece pontos de entrada distintos. A análise preliminar, contudo, mostra que a efetividade depende do funcionamento concreto. Nas reuniões observadas, predominam servidores de secretarias e outros agentes vinculados ao poder público. O método recorrente consiste em ler dispositivos da LC nº 279/2018 e propor supressões, ajustes ou acréscimos a partir das atribuições e experiências administrativas de cada setor. Esse formato favorece revisão técnica e coordenação intragovernamental, mas tende a enquadrar o debate pela estrutura do texto anterior e pelos problemas reconhecidos pelos servidores da prefeitura que participam do processo de revisão do plano.

A presença da sociedade civil é pequena e não há, nas observações realizadas até aqui, um procedimento uniforme que torne visível o percurso de cada proposta. Intervenções podem ser debatidas oralmente, mas o público não dispõe necessariamente de um quadro que informe: redação sugerida; autoria ou segmento; justificativa; decisão; motivo do acolhimento ou rejeição; e versão da minuta em que a mudança foi incorporada. A ausência dessa rastreabilidade reduz a capacidade de controle, mesmo quando as reuniões são abertas.

O predomínio de servidores não é, em si, um defeito. A burocracia municipal detém conhecimento necessário sobre a execução das políticas e pode identificar incongruências. O problema surge quando uma arena apresentada como participação social funciona principalmente como coordenação administrativa, sem garantir condições equivalentes de informação e participação a moradores, movimentos, associações, conselhos profissionais e demais grupos afetados.

A revisão oferece uma oportunidade para enfrentar as lacunas acumuladas. Isso exigiria substituir prazos genéricos por decisões normativas e institucionais: delimitar áreas prioritárias; estabelecer coeficientes e fórmulas; integrar OODC, ZEIS, fundos e orçamento; definir órgão responsável; publicar dados de aplicação; e instituir controle social continuado. Também seria necessário tornar a participação auditável por meio de atas completas, listas de propostas e versões comparadas da minuta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória dos Planos Diretores de Macaé é mais um exemplo da dificuldade de transformação de escolhas distributivas em regras territorializadas, procedimentos executáveis, recursos vinculados, capacidades administrativas e instâncias de controle.

É preciso ressaltar que a comparação entre os planos não pode atribuir ao plano de 1991 uma deficiência substantiva que decorre da ausência de seus anexos no acervo digital. O ciclo posterior indica produção de legislação urbanística relevante, mas a relação com as diretrizes originais permanece não verificável. A própria lacuna documental constitui um problema de transparência e memória institucional.

No que se refere ao Plano de 2006, pode-se dizer apresenta maior especificação territorial do que sugere uma leitura centrada apenas na falta de regulamentação. Macroáreas e mapas associam instrumentos a estratégias distintas; ZEIS, OODC e OUC recebem definições e finalidades; e as disposições transitórias estabelecem agenda de implementação. A fragilidade não está na ausência total de conteúdo, mas na regulamentação diferida de elementos essenciais. A falta de leis específicas localizadas impediu que diversos instrumentos passassem de autorização geral a prática estável.

O Plano de 2018 combina atualização temática com continuidade institucional. Ele fortalece princípios de equidade, ambiente e gestão, mas reproduz instrumentos e renova prazos vencidos. Em certos pontos, como a incidência potencialmente municipal da OODC, reduz a precisão territorial. A repetição de obrigações em 2006 e 2018 sugere que revisar o texto não substituiu a avaliação de implementação nem criou mecanismos eficazes de responsabilização.

A análise dos planos permite afirmar a existência de um circuito OODC–OUC–ZEIS formalmente presente, mas operacionalmente incompleto. As finalidades permitem conectar captura de valorização, intervenções e habitação social. Faltam, porém, perímetros, fórmulas, atos de aplicação e governança financeira capazes de tornar essa conexão verificável. A produção normativa se concentrou no zoneamento, licenciamento, alterações de parâmetros e regularização onerosa de edificações, enquanto instrumentos redistributivos permaneceram pendentes. Essa seletividade é uma agenda de pesquisa sobre poder, não apenas sobre técnica.

Por fim, a revisão de 2026 apresenta canais de participação, mas ainda não demonstra que a abertura formal dê efetivamente voz aos diferentes setores da sociedade civil. O predomínio de servidores nas câmaras observadas e a baixa rastreabilidade das contribuições indicam risco de que a participação funcione sobretudo como validação ou consulta.

O caso de Macaé revela uma tensão central das cidades brasileiras: a institucionalização do direito à cidade convive com baixa capacidade de aplicar instrumentos que redistribuem valorização, combatem ociosidade e reservam terra urbanizada para grupos populares. Em um município marcado pela riqueza do petróleo, por desigualdades territoriais e por vulnerabilidades ambientais crescentes, essa distância é especialmente expressiva. Diminuir a distância requer tornar o planejamento uma prática pública continuada, territorialmente precisa, financeiramente articulada e democraticamente controlável.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2022: população e domicílios — primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estimativas da população residente no Brasil e unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2025. Rio de Janeiro: IBGE, 2025.
- LIMA NETO, Vicente Correia; KRAUSE, Cleandro Henrique; BALBIM, Renato Nunes. Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores: uma análise a partir de um circuito completo de intervenção. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1943).

- MACAÉ. Lei nº 1.301, de 1991. Cria o Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico, Social, Territorial e Urbano do Município de Macaé. Macaé: Prefeitura Municipal, 1991.
- MACAÉ. Lei Complementar nº 42, de 2004. Institui Áreas Especiais de Interesse Social no Município de Macaé. Macaé: Prefeitura Municipal, 2004.
- MACAÉ. Lei Complementar nº 76, de 2006. Institui o Plano Diretor do Município de Macaé. Macaé: Prefeitura Municipal, 2006.
- MACAÉ. Lei Complementar nº 141, de 2010. Institui o Código de Urbanismo do Município de Macaé. Macaé: Prefeitura Municipal, 2010.
- MACAÉ. Lei Complementar nº 268, de 2017. Transforma a Ilha Colônia Leocádia em Zona Especial de Interesse Social. Macaé: Prefeitura Municipal, 2017.
- MACAÉ. Lei Complementar nº 279, de 2018. Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor do Município de Macaé. Macaé: Prefeitura Municipal, 2018.
- MACAÉ. Plano Diretor: apresentação da revisão de 2026. Macaé: Prefeitura Municipal, 2026. Disponível em: <https://macae.rj.gov.br/planodiretor>. Acesso em: 1 set. 2026.
- MAGALHÃES, Alex Ferreira. Os Planos Diretores, sua implementação e processos de revisão: um breve balanço das experiências recentes, a partir dos municípios fluminenses. In: PEREIRA, Tatiana Cotta Gonçalves; GUIMARÃES, Virgínia Totti (org.). Direito, terra e ambiente: análises sociojurídicas sobre a produção do espaço. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. p. 102–129.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles; IPPUR/UFRJ, 2011.
- STEPHAN, Ítalo Itamar Caixeiro; REIS, Luiz Fernando; ROCHA, Marcela R. Planos diretores participativos: uma avaliação de sua aplicação em dez municípios de Minas Gerais. Cadernos PROARQ, Rio de Janeiro, n. 18, p. 39–60, 2012.

FINANCIAMENTO:

Esta pesquisa não recebeu nenhuma subvenção específica de qualquer agência de financiamento dos setores público, privado ou sem fins lucrativos.

CONTRIBUIÇÃO DAS/DOS AUTORES/AS:

Ana Paula Soares Carvalho: Conceitualização, metodologia, análise formal, escrita.

Micael Guedes Teixeira: Conceitualização, metodologia, análise formal, escrita.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE: Os autores declaram que não há conflito de interesses a mencionar.

DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA: Todo o conjunto de dados de apoio aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

DECLARAÇÃO DE USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: Durante a preparação deste trabalho, foi utilizada a ferramenta ChatGPT (OpenAI, GPT-5.6), como recurso auxiliar para revisão e aprimoramento da redação e organização textual. A inteligência artificial não foi utilizada para a produção ou interpretação dos dados nem para a formulação das conclusões do estudo. Todo

o conteúdo produzido com auxílio da ferramenta foi revisado e validado pelos autores, que assume integral responsabilidade pelo conteúdo do trabalho.

Ana Paula Soares Carvalho é doutora em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ) (2012). É professora do Departamento de Direito da UFF de Macaé. Tem experiência nas áreas de Sociologia Urbana e Metodologia e Prática de Ensino de Sociologia.

Micael Guedes Teixeira é bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Integrante do grupo de pesquisa Constituição, Direitos Humanos e Poder Punitivo (CNPq/UFF/RJ) e do Laboratório de Justiça, Ambiente, Cidades e Animais (LAJACA-UFF). Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGSD/UFF).

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.